



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00004/19



BUENOS AIRES, - 8 ENE 2019

VISTO: la Actuación N° 1470/16 caratulada "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN sobre Investigación sobre acceso a la información de las personas sordas e hipoacúsicas", y;

CONSIDERANDO:

Que la actuación de referencia tiene por objeto investigar la situación de accesibilidad a la comunicación en programas de aire y cable para personas sordas e hipoacúsicas, propiciando la comunicación, información y recreación de las mismas, teniendo especialmente en cuenta el control que se ejerce al respecto y las acciones para mejorar su nivel de cumplimiento.

Que, en el ámbito de la temática abordada es de aplicación la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que el artículo 3° de la norma establece los objetivos de los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones. Entre ellos, la defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos; 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 y el derecho de acceso a la información y a los contenidos de las personas con discapacidad.

Que, por su parte el artículo 66 establece el principio de Accesibilidad, el cual dispone que "*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*



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

señas y audio descripción, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos. La reglamentación determinará las condiciones progresivas de su implementación”.

Que la nota al artículo 66 de la Ley aclara la finalidad con que se ha previsto la normativa al advertir que *“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. § 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”.*

Que, asimismo, el artículo 71 impone a quienes *“produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad”* la obligación de velar por el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N° 25.280, por la que se aprueba la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, entre otras.

Que el artículo 66 del Decreto PEN N° 1225/2010 estableció el tiempo de implementación del subtítulo oculto, la audio descripción para personas con discapacidad visual, la audio descripción para personas con discapacidad



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

intelectual y la lengua de señas argentina, en un esquema de carácter reglado y progresivo.

Que, por otra parte, el inciso 5 de dicha norma estableció que *“A los efectos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley N° 26.522, y sin perjuicio de los plazos establecidos para el subtítulo oculto, la audio descripción para personas con discapacidad visual, la audio descripción para personas con discapacidad intelectual y la Lengua de Señas Argentina, se establece que toda información de emergencia deberá ser transmitida en forma obligatoria, de acuerdo a las modalidades descriptas en los párrafos precedentes, de manera de garantizar el acceso a dicha información por parte de personas con discapacidad intelectual, auditiva y/o visual”*.

Que además, conforme al inciso 6 *“La subtitulación, la audio descripción y la emisión en Lengua de Señas Argentina deberán realizarse con tecnología de última generación, a los efectos de garantizar servicios de calidad, conforme a la buenas prácticas internacionales. La implementación de nuevas tecnologías no hará excluyente el derecho a la accesibilidad de información por parte de las personas con discapacidad auditiva, visual e intelectual”*.

Que, en virtud de los objetivos contemplados en la investigación, se solicitó información al Ente Nacional de Comunicaciones (en adelante ENACOM).

Que en su calidad de autoridad de aplicación, se planteó el escaso cumplimiento de las obligaciones antes descriptas, en la programación de la tv abierta y por cable, para que tome la intervención que le compete.

Que, el responde remitido indicó que *“la verificación del cumplimiento del artículo 66 de la Ley N° 26.522 es parte del Cronograma de Fiscalización, dentro del cual se encuentra incluido el cumplimiento de la citada norma; ello como única respuesta.*

Que, atento la falta de mayores precisiones, se realizó un nuevo pedido de informes al ENACOM en el cual se requirió el cronograma anual de fiscalización



00004/19



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

previsto y copia de informes o documentos formulados en virtud de los incumplimientos hallados en años previos.

Que, en respuesta a dicho requerimiento, el organismo indicó -en enero de 2017- que *“existen más de trescientas (300) señales² inscriptas en el Registro de Señales y que la fiscalización se realiza mediante muestreo “por cuanto el sistema de grabación cuenta con capacidad para (24) canales abiertos, radios y señales” y que “en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley N° 26.522, y haciendo uso de sus facultades para fiscalizar las emisiones de los servicios de comunicación audiovisual, ha detectado la presunta comisión de infracciones por la omisión de la incorporación del sistema de subtítulo oculto”, labrándose “las correspondientes actuaciones sumariales que al presente se encuentran en trámite, cuyo listado se adjunta”.*

Que el listado acompañado refiere la siguiente cantidad de expedientes iniciados por año: uno en 2011, uno en 2012, doce en 2015 y veintidós en 2016, todos relativos a incumplimiento de sistema closed caption y no aporta detalles del estado de cada uno de dichos expedientes.

Que el ENACOM, en el responde aludido, no hizo referencia alguna a los demás medios de comunicación incluidos en la obligación legal: la audio descripción para personas con discapacidad visual, la audio descripción para personas con discapacidad intelectual y la Lengua de Señas Argentina. Tampoco realizó ninguna especificación relativa a los tiempos de implementación y demás precisiones establecidas en el decreto reglamentario.

Que por otra parte, se remitió nota a título de colaboración a la Defensoría del Pueblo de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante DPSCA), la

² cuatro (4) canales de televisión abierta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un (1) canal de televisión abierta en La Plata, provincia de Buenos Aires, quince (15) emisoras de radiodifusión sonora por modulación de amplitud y cincuenta (50) emisoras de radiodifusión sonora de frecuencia modulada, en la ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme surge del Registro Público de Licencias y Autorizaciones de este Ente Nacional.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

cual acompañó un informe que destaca la falta de información, los incumplimientos reiterados y los retrocesos que existen en la materia.

Que algunos de los conceptos vertidos por la DPSCA, dan dimensión de la situación real de falta de acceso a la información que sufren las personas con discapacidad auditiva, debido a los incumplimientos y acciones regresivas en la materia.

Que, en virtud de su coincidencia con la información recabada por esta Defensoría, se transcriben los párrafos pertinentes:

“A pesar de los reiterados pedidos, la Autoridad de Aplicación no nos ha brindado hasta el momento detalle alguno sobre la metodología que utiliza para llevar adelante la fiscalización que sí afirma estar desarrollando”.

“En los últimos meses se recibieron denuncias por retrocesos en el cumplimiento en provincias como Mendoza, Santa Fe y Chaco, donde se brindaba interpretación y fue retirada del aire”.

“Otro aspecto denunciado es la falta de intérpretes de Lengua de Señas en las conferencias de prensa del Presidente de la Nación y de sus ministros, y en las señales SenadoTV, DiputadosTV y DeporTV, incumpliendo el art. 66 de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual”.

“En una reunión con los responsables de la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Defensoría manifestó que por el cambio en el criterio para la transmisión de los mensajes del Presidente y sus ministros –que optaron por no realizar discursos en cadena nacional- las personas sordas se habían visto perjudicadas y su derecho al acceso a la información menoscabado, ya que las conferencias de prensa a través de las cuales el Presidente difunde sus actos de gobierno no incluyen interpretación.

“Desde Jefatura de Gabinete de la Nación se manifestó que esa área de gobierno asumía su compromiso en la ampliación de la accesibilidad en aquella información que surgiera del presidente o de sus ministros, pero consideraban



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

que la responsabilidad última correspondía a los canales, que serían los sujetos obligados por Ley a incluir herramientas de accesibilidad”

Que, en cuanto a los debates entre candidatos presidenciales la DPSCA manifiesta que durante 2015 recibió numerosas presentaciones solicitando el cumplimiento del Artículo 66 y que a través de la Resolución N° 163/2016 recomendó *“a la organización Argentina Debate y a quienes en el futuro produzcan, organicen, difundan o de cualquier modo resulten responsables por la transmisión a través de los Servicios de Comunicación Audiovisual de instancias de debate o similares entre candidatos en procesos electorales (productores, realizadores, licenciatarios, y señales) el cumplimiento irrestricto del art. 66 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual incluyendo las herramientas de accesibilidad previstas: subtulado oculto, Interpretación de Lengua de Señas y audiodescripción para personas con discapacidad visual e intelectual”*.

“En 2016 se remitió una comunicación al ENACOM en la que se transmitió la preocupación puesta de manifestó por las audiencias de todo el país, originada en la ausencia casi total de intérpretes de Lengua de Señas Argentina en los canales de televisión abierta en las provincias de Santa Fe, Mendoza, Tucumán, Chaco, Catamarca, Entre Ríos y Río Negro; y por otra parte, la inquietud por la mala calidad y/o ausencia del subtulado oculto (Closed Caption) en los canales de televisión abierta del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires”.

Que por otra parte, el organismo aporta un conjunto de documentos que da cuenta de las denuncias en todo el país y de la reiteración de notas dirigidas a AFSCA en octubre y diciembre de 2015 y a ENACOM en junio y octubre de 2016 y enero de 2017. De las mismas resulta menester poner de resalto el siguiente extracto:

“De nada sirve que exista el subtulado oculto si el texto que aparece en la pantalla no acompaña a las imágenes sincronizadamente, si resulta inentendible o incompleto, o si tiene interrupciones. En este sentido, resultan muy pertinentes las denuncias recibidas”.

Handwritten mark



00004/19



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

“Las audiencias, conformadas también por personas sordas y con hipoacusia, demandan legítimamente ser incluidas en el fenómeno de la comunicación y poder recibir la información igual que el resto de la población. Para ello, exigen que se implementen las herramientas de accesibilidad que prevé la Ley para la satisfacción y el goce de su derecho a recibir información de fuentes diversas y plurales”.

Que en virtud de la información recabada, se volvió a requerir al ENACOM, en este caso que indique la metodología de contralor utilizada; estados de los expedientes que tramitan actualmente por incumplimiento del Art. 66 de la Ley N° 26.522; si el organismo cuenta con planes o proyectos para incrementar el nivel de cumplimiento de dicha norma y de qué manera garantiza el cumplimiento del Artículo 66 punto 5) del Dec. PEN 1225/2010.

Que la Subdirección de Fiscalización y Control del organismo respondió que el ejercicio de la fiscalización dispuesta por el artículo 66 se realiza por “muestreo”, sin precisar la metodología del mismo y que “no se han implementado nuevos planes para incrementar el nivel de cumplimiento por parte de los sujetos obligados, pero sí la fiscalización (...)”, adjuntando un listado de los sumarios iniciados desde la vigencia de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en adelante.

Que el detalle consta de 69 (SESENTA Y NUEVE) expedientes, referidos a sistema Closed Caption, iniciados a partir de 2011, cuyos estados de trámite se reparten en cuantificación, recursos, notificación, caratulación del expediente y archivo.

Que, en cuanto a la transmisión de la información de carácter urgente, aspecto regulado en el artículo 66 inc. 5 del Decreto 1225/2010, el organismo omitió brindar una respuesta.

Que para completar el cuadro de situación es preciso recordar que la Ley N° 26.522 y sus reglamentaciones, se insertan en el plexo normativo de jerarquía constitucional, que atribuye responsabilidades a los poderes públicos y se





DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

inscriben en el marco de los principios de dignidad humana, autonomía y progresividad de los derechos humanos.

Que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece en su artículo 9: *“A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a (...) la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: (...) b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. 2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para: f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información (...)”.*

Que, por su parte, el artículo 21 de la citada convención dispone que *“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, entre ellas: a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad”.*

Que, finalmente cuadra agregar que el artículo 29 expresa: *“Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a (...) b) Promover activamente un entorno en el que las*



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00004/19



personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos (...).

Que, en otro orden la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por Ley N° 25.280 y expresamente mencionada por el artículo 71 de la Ley N° 26.522, dispone que para lograr sus objetivos, los Estados Parte se comprometen a: *"1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa: a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración".*

Que, de las constancias obrantes en estos actuados se concluye que:

a) la actividad de fiscalización llevada adelante por el ENACOM debe ser intensificada, a la luz de la normativa establecida por la Ley N° 26.522, el marco constitucional y la situación de acceso restringido a la información y a las comunicaciones de señales televisivas que sufren sistemáticamente las personas con discapacidad auditiva;

b) es necesario que el organismo transparente la metodología del muestreo utilizada para llevar adelante la fiscalización impuesta por la Ley N° 26.522;

c) es aconsejable que el ENACOM formule un plan de acción dirigido a instar a los sujetos responsables establecidos por la Ley N° 26.522, a incrementar sin dilaciones y de manera progresiva, la incorporación de medios de comunicación visual adicional –conforme art. 66–, con el objeto de propiciar la

10



00004/19



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

accesibilidad a la comunicación, la información y la recreación de las personas con discapacidad auditiva y dando cumplimiento al marco jurídico nacional e internacional.

d) El plan de acción antes referido debe tener especialmente en cuenta los incisos 5 y 6 del artículo 66 del decreto reglamentario 1225/2010.

Que la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y el 28 de la ley N° 24.284, modificada por la ley N° 24.379, la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su resolución 0001/2014 del 23 de abril de 2014, y la nota de fecha 25 de agosto de 2015 del Sr. Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario para el supuesto de licencia o ausencia del primero.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: RECOMENDAR AL ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES a fin de:

- a) Intensificar la fiscalización de su competencia dispuesta por el artículo 66 de la Ley N° 26.522, teniendo en miras las obligaciones establecidas por la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
- b) Formular un plan de acción dirigido a incrementar -sin dilaciones y de manera progresiva, a través de los sujetos obligados- los medios de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

comunicación visual adicional -subtitulado oculto (closed caption), lenguaje de señas y audio descripción-, para la percepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas con dificultades para acceder a los contenidos, en 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, teniendo en cuenta también lo dispuesto por los incisos 5 y 6 del artículo 66 del Decreto PEN N° 1225/2010.

- c) Informar la metodología del muestreo mediante la cual se intenta dar cumplimiento al artículo 66 de la Ley N° 26.522.

ARTÍCULO 2º: Regístrese, notifíquese y archívese.

RESOLUCIÓN N°: 00004/19

DR. JUAN JOSÉ BASKEL
SUBSECRETARIO GENERAL
DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION