



Ley de radio y televisión: nueva oportunidad perdida

Martín Carrillo

Profesor de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP

Julio, 2004

Síntesis: Una de las normas que más controversia y polémica ha despertado en los últimos tiempos es la que establece algunas reglas nuevas para aspectos sensibles relativos a la explotación de servicios en radio televisión. Tras el debate, la sensación que subsiste es que pudo obtenerse una ley de mayor calidad.

El Congreso de la República aprobó recientemente la Ley de Radio y Televisión (LRT), luego de 31 meses de haberse impulsado -dentro del actual régimen político- la primera iniciativa en la materia.

Recordemos que fue el Poder Ejecutivo el que, en diciembre del 2001, presentó un proyecto de ley de modernización y transparencia de las telecomunicaciones, como respuesta a la acreditada corrupción de la mayoría de los operadores de televisoras de señal abierta durante el gobierno fujimorista.

Dicho proyecto pretendía modificar parcialmente la regulación aplicable a la radiodifusión contenida en la llamada Ley de Telecomunicaciones, la que pese a su denominación nunca fue sancionada por el Congreso. Lo que se conoce como Ley de Telecomunicaciones es simplemente el texto único ordenado que integra en un solo cuerpo normativo las reformas que la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (noviembre de 1991) de Fujimori, introdujo en la Ley General de Telecomunicaciones (noviembre de 1971) de Velasco. (Así, un continente intervencionista acabó siendo portador de un contenido liberal. Toda una paradoja político-jurídica.)

Es menester precisar, que ni la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Telecomunicaciones ni la Ley General de Telecomunicaciones son en estricto tales, pues en ambos casos se trata de decisiones privativas del gobierno de turno, mediante la forma de un decreto legislativo, en el primero, y de un decreto ley, en el segundo. Y es que la primera y única vez que el Congreso aprobó una ley para regular de manera ad-hoc la radio y la televisión, mediante el correspondiente debate público con intervención de diversas fuerzas políticas, fue en las postrimerías del primer belandismo, al sancionarse la Ley 16851 (febrero de 1968).

Pasados ya 36 años de esa experiencia, sin duda que había altas expectativas en la ciudadanía en general y en la comunidad académica en particular, respecto de lo que nos podía ofrecer el debate parlamentario sobre la materia; unas expectativas que -como intentaremos demostrar en las próximas líneas- han sido mayoritariamente defraudadas.

La aprobada LRT ha sido producto del debate generado por el texto promovido por la comisión de Transportes y Comunicaciones, que sintetizaba y recogía lo mejor (queremos creerlo así) de un total de 23 proyectos de ley sobre la materia, que en su gran mayoría introducían cambios puntuales y reformas parciales en el ordenamiento legal vigente, antes que una redefinición del mismo (lo que sí hacía, por ejemplo, el proyecto presentado por iniciativa popular, gracias a la adhesión de más de 80 mil ciudadanos).



El debate se desarrolló durante ocho sesiones del pleno del Congreso (21 y 22 de enero; 20 y 26 de mayo; 2, 3, 17 y 23 de junio del 2004), en las que intervinieron 54 congresistas, en más de una ocasión, varios de ellos, de las distintas fuerza políticas con representación parlamentaria.

Antes de comentar de manera sucinta algunos aspectos de la aprobada LRT, nos resulta inevitable referirnos al proceso de discusión parlamentaria de una manera absolutamente crítica, por cierto. La ciudadanía ha asistido -y quien no lo haya hecho puede consultar en línea el diario de debates del Congreso- a una discusión sin orden ni concierto.

El debate se abrió en enero y luego de cuatro meses de receso del tratamiento del tema, se reanudó a finales de mayo, partiéndose así innecesariamente la discusión en dos etapas, lo que llevó a que en la segunda se repitan muchos de los asuntos tratados en la primera. La discusión se inició secuencialmente de acuerdo a la estructura del texto (título preliminar y libros) pero devino -casi de inmediato- una sucesión de intervenciones respecto del extremo de la propuesta sobre el que tuviera a bien pronunciarse cada congresista, generándose una dinámica bastante cercana a la llamada “tormenta de ideas” (aunque no todas las intervenciones pudieron acreditar que contaban con el respaldo de una sola de éstas).

Así, el desarrollo del rol de oradores nos obligaba a pasar de una intervención sobre la naturaleza del servicio de radiodifusión a una propuesta sobre el horario familiar; de una reflexión sobre la inversión extranjera a una opinión sobre la competencia de autoridades regionales y municipales en materia de radiodifusión; del aliento a la promoción de la tecnología digital a las características del régimen sancionador. Lamentablemente, la presidencia del pleno -sabiendo cómo- falló en la conducción del debate y la presidencia de la comisión -adoleciendo de mucho- nunca pudo orientarlo debidamente.

A esta dispersión rayana en lo caótico, hay que sumarle la falta de un diagnóstico situacional con sustento técnico. Nuestro Congreso, de esta manera, quedó muy lejos del senado español que en 1995 debatió el informe de su comisión especial sobre contenidos televisivos o de los diputados chilenos que en 1999 discutieron el dictamen de su comisión especial de estudio sobre la calidad de la televisión.

¿O es que nuestro Congreso no cuenta con los cuadros profesionales en su asesoría parlamentaria para elaborar un informe que -bajo las características de un libro blanco - presente el estado de la cuestión en materia de radio y televisión? Por lo menos, tiempo han tenido, pero al parecer no existió iniciativa ni voluntad política para brindar las facilidades requeridas para un trabajo riguroso de esta naturaleza.

El debate también permitió apreciar que el conocimiento empírico de algunos congresistas, constituía suficiente título habilitante para considerarse expertos y, en tal condición, hacían generalizaciones que los exoneraban de aportar algún dato que corrobore lo dicho en sus intervenciones. No podemos dejar de destacar -con verdadero estupor- la absoluta ausencia de información estadística en el debate de la LRT.



¿Acaso todos los congresistas saben -y a través de ellos, la ciudadanía- que el 74 por ciento de los hogares peruanos cuentan con un aparato de radio y el 77 por ciento con un receptor de televisión¹?

¿Que existen 3,052 autorizaciones administrativas otorgadas para explotar los servicios de radiodifusión a nivel nacional, de las cuales aproximadamente dos terceras partes son para radio y un tercio para televisión?

¿Que 29 por ciento de las autorizaciones para radio es en AM y el restante 71 por ciento faculta a sus titulares a operar en FM? ¿Que aún no ha sido asignado el 59% de las frecuencias de radios en FM a nivel nacional, pero que en Lima Metropolitana ya no queda ni una frecuencia libre?

¿Que los cinco departamentos que cuentan con el mayor número de autorizaciones representan el 46 por ciento de los permisos de AM y el 40 por ciento de los de FM? ¿Que el 30 por ciento de las autorizaciones para televisión es en UHF y que el restante 70 por ciento corresponde a permisos para operar en VHF?

¿Que los cinco departamentos que cuentan con el mayor número de autorizaciones representan el 40 por ciento de los permisos de VHF y el 41 por ciento de los de UHF? ¿Que el 27 por ciento de las autorizaciones para televisión ha sido dictado a favor de operadores estatales?

¿Que en el pasado ejercicio, el ministerio de Transportes y Comunicaciones recaudó cerca de un millón y medio de dólares por los derechos, canon y tasa que pagan los operadores de los servicios de radiodifusión²?

Sostenemos que sin contar con una aproximación cuantitativa a la realidad que se pretende modificar, resulta muy difícil acertar en tal propósito.

Pero ésta no fue la única carencia del debate parlamentario, pues en las intervenciones poco o nada se dijo de las experiencias regulatorias que aporta el derecho comparado.

Para hacer sólo mención a referentes latinoamericanos, se pudo aprovechar de mejor manera la Ley Federal de Radio y Televisión de México de 1960, la Ley de Radiodifusión y Televisión de Ecuador de 1975, la Ley Nacional de Radiodifusión de Argentina de 1980, la Ley del Consejo Nacional de Televisión de Chile de 1989 y la Ley del Servicio de Televisión de Colombia de 1995.

Lo mismo vale para los antecedentes de la legislación nacional, de resoluciones judiciales o sentencias del Tribunal Constitucional que hayan zanjado conflictos en la materia.

Y como no se ha publicado hasta el momento la exposición de motivos que es menester acompañar con texto propuesto, no hay cómo conocer las fuentes doctrinarias, normativas y jurisprudenciales que sustentan la ley aprobada, ni el análisis de costo-beneficio que la justifica. Tampoco podemos recurrir para tal efecto a la sustentación hecha ante el pleno por el congresista Mario Ochoa, presidente de la comisión proponente, pues nadie con más experiencia y mejor criterio le dijo que la fundamentación de una iniciativa legislativa no

¹ Datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei) para el cuarto trimestre del año 2002.

² Datos al 31 de diciembre del 2003, tomados del Plan Estratégico del Subsector Comunicaciones para el 2003-2004 y del último boletín de estadísticas nacionales de los servicios de radiodifusión.



consiste en reseñar su articulado sino en exponer las razones y fundamentos que sustentan cada una de las opciones asumidas en el texto presentado.

Y en ningún caso el cultivo de lugares comunes -tales como: se aspira a la modernización del sector; se busca el fortalecimiento empresarial, la ley no se queda en el pasado sino que se proyecta al futuro, la inversión extranjera traerá innovación tecnológica- cumple tal función.

El debate de la LRT también puso en evidencia la falta de coherencia en las posiciones defendidas por miembros de las mismas bancadas parlamentarias. Y no nos referimos a la singular experiencia de la bancada Somos Perú-Acción Popular-Unión por el Perú lo cual, dado el arco ideológico que representa, es un mero centro de imputación administrativa para obtener comisiones y cupos de tiempo en las discusiones del pleno (es importante resaltar que de dicha bancada provienen los tres presidentes que ha tenido la comisión de Transportes y Comunicaciones en el actual régimen y bajo cuya responsabilidad ha estado dictaminar los proyectos sobre la materia).

Lo que en realidad queremos es graficar la actuación en este debate de las principales fuerzas políticas.

¿Hay cómo no sorprenderse al ver a la célula parlamentaria aprista anunciar, al término del debate, su propuesta de limitar hasta el 49 por ciento la inversión extranjera en el capital de empresas de radiodifusión, luego de escuchar, al inicio del mismo, al congresista Del Castillo señalar que el vigente marco constitucional no admite límite alguno en ninguna actividad económica a la inversión extranjera?

¿Cómo no sentir desconcierto cuando sustentaron lo propio los congresistas Marcial Ayaipoma y Jesús Alvarado para luego conocer que su colega de bancada en Perú Posible, el congresista Marciano Rengifo, propugnaba la exclusión de extranjeros en el capital de cualquier medio de comunicación, por motivos de seguridad nacional?

¿Cómo no saber cuál es la posición que defendía Unidad Nacional, si en una semana el congresista Hildebrando Tapia sostiene que no hay apuro alguno para aprobar el proyecto y, a la siguiente, el congresista Antero Flores-Araoz dice que el proyecto debe ser aprobado cuanto antes?

Los congresistas no han reparado que la LRT, en tanto fija las condiciones de la utilización del espectro radioeléctrico por particulares, tiene -por mandato del artículo 66° de la Constitución- la calidad de ley orgánica, por lo que es exigible la votación calificada como lo establece el artículo 106° del texto constitucional, mayoría alcanzada, por cierto, en las votaciones efectuadas para la aprobación de la referida ley.

En cuanto a su contenido, habría que comenzar criticando aquellos artículos innecesarios, como son los casos del artículo IV del Título Preliminar y del artículo 39°, que reproducen los mandatos contenidos en los artículos 137°, 1 y 2°, 4 del texto constitucional, respectivamente.

Igual comentario negativo merecen aquellos artículos que sin advertencia expresa en el debate parlamentario, resultan modificando -no siempre para mejor- nuestro ordenamiento legal. Así, cabe preguntar qué justifica que el titular de la autorización para operar un servicio de radiodifusión o quien él delegue, sea quien atienda y resuelva las



comunicaciones de quienes invocan su derecho a la rectificación (artículo 34°), si tal función venía siendo cumplida por el director del medio de comunicación o por quien haga sus veces, por mandato de la Ley 26847 (julio de 1997).

¿Por qué el artículo 38° transcribe lo dispuesto por los dos primeros artículos de la Ley 27471 (junio de 2001) en favor de las personas con discapacidad por deficiencia auditiva? ¿Qué justifica que el artículo 39° repita lo señalado por el también artículo 39° de la novísima Ley de Partidos Políticos (octubre de 2003) aplicable a todo medio de comunicación? ¿Qué motiva que ahora se señale que el auspicio mediante publicidad estatal debe recaer preferentemente en programas cuyos contenidos contribuyan a la elevación del nivel educativo, cultural y moral de la población (artículo 52°), cuando la novísima Ley General de Educación (julio de 2003) ya establece que las entidades del Estado solamente pueden auspiciar programas o espacios en cualquier medio de comunicación que contribuyan a elevar el nivel educativo, cultural, artístico y científico de las personas (artículo 23°)?.

¿Qué objeto tiene disponer la suspensión de la publicidad estatal en radio y televisión luego de la convocatoria a elecciones generales, regionales y municipales (artículo 53°), si la Ley 27369 (noviembre del 2000), al reformar la Ley Orgánica de Elecciones, ya prevé la suspensión de la publicidad estatal en tales circunstancias (artículo 192°)?.

La aprobada LRT suma además a sus defectos ya anotados otras incoherencias como proclamar el principio de libertad de acceso (artículo I, inciso b del Título Preliminar), pese a que a continuación señala la dimensión limitada del espectro radioeléctrico (artículo 11°), lo que únicamente permite que sean unos pocos los designados como titulares, y además exige obtener una autorización administrativa antes de operar una radio o televisión (artículo 14°), excluyendo de tal posibilidad a las personas naturales extranjeras y a las personas jurídicas no domiciliadas en el país (artículo 24°).

Por otro lado, declara la neutralidad tecnológica del Estado (artículo I, b) del Título Preliminar), y luego le encarga a éste la promoción de la radiodifusión digital (artículo 5°). La ley aprobada incurre también en tautologías normativas pues repite sus propias disposiciones, esto se observa cuando se reconoce voto dirimente al presidente del Consejo Consultivo (facultad que figura tanto en el artículo 54° como en el 57°) y permite la aprobación mediante resolución ministerial del reglamento interno del citado consejo (en la que la Tercera Disposición Transitoria vuelve a decir lo ya dispuesto por el artículo 59°).

Para acabar de acreditar la deficiente técnica legislativa de la ley aprobada, sólo nos resta advertir la contradicción que significa que el derecho de autorización inicialmente tenga un monto único que será fijado por resolución ministerial (artículo 18°) para que luego se disponga que corresponderá al propio reglamento de la ley establecer montos diferenciados para el pago de este derecho (artículo 64°).

Claro que las mayores críticas a la LRT apuntan a lo que el Congreso no se atrevió a decidir, ante la ofensiva del lobby desplegado por los operadores de la radiodifusión en el país, interesados en mantener el status quo. Esto es: la creación de una autoridad independiente, gobernada por un consejo directivo de composición plural y en donde la representación gubernamental sea minoritaria, con plenas competencias para otorgar autorizaciones mediante concursos técnicos y transparentes, renovar -previa evaluación- aquellas ya concedidas, así como revocar las autorizaciones cuyos titulares hayan incurrido en algunas de las infracciones muy graves tipificadas como tales en el régimen sancionador,



con estricto respeto a los principios del debido proceso. Pero eso ya será materia de una posterior discusión.