

El CONCOR TV: ¿problema o posibilidad?, sobre la Ley de Radio y Televisión

JOSÉ PERLA ANAYA

SUMARIO:

Introducción. 1. El Consejo Nacional de Radio y Televisión. 2. ¿Independencia o dirigismo estatal? 3. Dimensión ética. 4. Labores promocionales. 5. Actuaciones en procesos sancionadores.

INTRODUCCIÓN

En el Perú la regulación de la radio y la televisión es una materia que siempre ha causado debates jurídicos y políticos de gran impacto. En medio de esta habitual confrontación de intereses y posiciones en el sector de la radiotelevisión, el punto relativo a la estructura y atribuciones del órgano oficial competente sobre la actividad ha sido aún más polémico que otros.

La revisión de las normas legales desde que se inauguró la radio en el país en 1925, demuestra la inexistencia efectiva de una ley autónoma e integral de radio y televisión y, por consiguiente, de un órgano administrativo especialmente dedicado a este sector. Hasta antes de 1957, dichos servicios fueron regulados y supervisados conjuntamente con los servicios de radiocomunicaciones en general. Aunque es verdad que ese mismo año se organizó una primera comisión oficial, esta fue de carácter temporal y de predominio empresarial y técnico y sólo tuvo a su cargo la preparación de la regulación específica para hacer posible el ingreso de la televisión en 1958.

La primera experiencia en regulación específica y detallada sobre la radiodifusión, término legal que comúnmente en nuestro país comprende a la radio y la televisión de señal abierta, se formalizó mediante la Ley N° 16851 de 1968, aprobada por el Congreso que estuvo dominado por la alianza APRA-Odríista durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry. Dicha ley nunca se reglamentó ni aplicó, debido a la irrupción del gobierno del general Velasco el 3 de octubre del mismo año.

Posteriormente, la materia de radio y televisión estuvo regulada dentro de las leyes de carácter general de los servicios de telecomunicaciones, como la Ley General de Telecomunicaciones de 1971 - Decreto Ley N° 19020 - del gobierno militar y la Ley de Telecomunicaciones del gobierno de Alberto

Fujimori de 1993, cuyo Texto Único Ordenado es el D.S. N° 013-93-TCC. En estas dos normas legales que cubren la regulación de telecomunicaciones por más de treinta años, solo ocupa un mínimo espacio el conjunto de artículos dedicados a los cuales nuestra legislación denomina servicios de radiodifusión, los mismos que a su vez se encuentran divididos en servicios de radiodifusión sonora y servicios de radiodifusión de o por televisión. Efectivamente, el objetivo predominante de la actual Ley de Telecomunicaciones y de su Reglamento General, es la regulación de los teleservicios o servicios finales, los servicios de valor añadido y los servicios portadores y no el tratamiento legislativo de los servicios de radio y televisión.

Finalmente, el 15 de julio del 2004 ha sido promulgada la Ley N° 28278 denominada Ley de Radio y Televisión, la cual es el resultado de un proceso de debate público bastante extenso, desatado a partir del descubrimiento de la corrupción en la televisión y de la presentación al Congreso de una primera propuesta de reforma parcial de la Ley de Telecomunicaciones por parte del gobierno en diciembre del año 2001. En los meses sucesivos la preocupación ciudadana y política en torno a la materia, se ha expresado en un total de veintitrés proyectos de ley de representantes de todas las bancadas políticas y en la aprobación de una ley específica sobre la materia, incluyendo el preparado por la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social mediante la recolección de firmas por todo el país.

A la vista de la nueva norma legal y de su Reglamento, publicado a mediados de febrero del 2005, hay que insistir en la aclaración de que las leyes no son importantes sólo porque se promulguen, sino sobre todo si se cumplen, es decir, si tienen eficacia (aplicación o cumplimiento) y si tienen efectividad, es decir, si sirven para los fines o propósitos que los legisladores imaginaron. Lamentablemente, es todavía muy frecuente en muchos países que todo el esfuerzo en la preparación de una ley quede nulo, porque luego de su promulgación no se vela por su eficacia y efectividad. A fin de evitar esto, es que se requiere estudiar siempre el contenido de las normas legales y difundirlas al máximo, pues ello amenguará por lo menos la posibilidad de que pasen pronto al olvido. Este es en el fondo el objetivo que persigue el presente artículo.

1. EL CONSEJO CONSULTIVO DE RADIO Y TELEVISIÓN CONCERTV

Una panorámica revisión del nuevo texto legal en lo que atañe a la entidad competente sobre el sector de radiotelevisión, nos muestra que se mantiene la opción tradicional de que el mismo esté a cargo del Ministerio

de Transportes y Comunicaciones (MTC en adelante). Este ministerio continuará siendo la oficina administrativa responsable del control y la supervisión de los servicios de radiotelevisión, no obstante que durante el debate, uno de los pedidos que se hizo con más fuerza fue el que se creara un organismo autónomo con participación de la sociedad civil, los partidos políticos, los entes académicos, gremiales y otros semejantes.

Sin embargo, entre las novedades de la Ley está la de introducir el denominado Consejo Consultivo de Radio y Televisión -CONCORDTV-, a cuya revisión dedicamos las líneas que siguen, con el propósito de contribuir a la reflexión sobre si dicho órgano parece ofrecer alguna posibilidad de participación y representación de los ciudadanos en el sector administrativo de la radio y la televisión. Dicho de otro modo, se trata de ver si el Consejo Consultivo de Radio y Televisión -CONCORDTV- creado mediante el Art. 54º de la recientemente aprobada Ley de Radio y Televisión N° 28278, puede tener alguna relevancia futura como vía de participación de los ciudadanos y/o de representación de sus intereses en el sector de radio y la televisión.

Ante todo hay que señalar que el rol asignado al CONCORDTV es predominantemente consultivo, como lo indica su nombre. Por tanto, este órgano no va a tener papel decisorio alguno en cuestiones fundamentales como el otorgamiento o renovación de las autorizaciones y licencias de los postulantes, la tramitación de expedientes administrativos, la calificación de infracciones y la aplicación de sanciones. Por consiguiente, el examen siguiente de la materia se limita a una selección de algunos de los puntos de la Ley relativos a las funciones específicas del CONCORDTV.

2. ¿INDEPENDENCIA O DIRIGISMO ESTATAL?

Durante el debate de varios años que se desató antes de la Ley recientemente promulgada, algunos de los detractores de los diferentes proyectos que circularon se centraron en decir que lo que se buscaba mediante ellos era que los funcionarios estatales controlaran los contenidos de los medios de comunicación social. Concretamente la congresista Fabiola Morales señaló que sería un «contrabando estatista» la creación de un denominado Consejo Consultivo para la Radio y la Televisión, puesto que no sólo estaría adscrito al MTC sino que tendría una composición estatal y paraestatal.

No obstante lo dicho, la realidad del texto legal aprobado y concretamente el tenor del Art. 54º que se refiere a la composición de dicho órgano, desvirtúan la sospecha citada, pues los integrantes del CONCORDTV son los siguientes:

- a) Un representante del Consejo de la Prensa Peruana;
- b) Un representante del MTC, sólo con derecho a voz;
- c) Un representante de las Facultades de Comunicación Social y Periodismo elegido por sus Decanos;
- d) Un representante de los titulares de autorizaciones de servicios de radiodifusión sonora y de televisión comercial;
- e) Un representante de los titulares de autorizaciones de servicios de radiodifusión sonora y de televisión educativa;
- f) Un representante del Colegio de Periodistas del Perú;
- g) Un representante de las asociaciones de consumidores;
- h) Un representante designado por la Asociación Nacional de Anunciantes ANDA;
- i) Un representante del Colegio Profesional de Profesores del Perú;
- j) Un representante de la Asociación Nacional de Centros.

En total los miembros del CONCORTV son diez personas, de las cuales solo una proviene del Estado, pero es la única integrante que no tiene derecho a voto. Por otro lado, salvo por el caso de los empresarios de los medios, todos los demás integrantes provienen de entidades privadas caracterizadas por una trayectoria larga y destacada (incluso durante el gobierno de los años noventa) en defensa de los valores democráticos y de la independencia de los medios respecto de las autoridades políticas. Por tanto, no hay dato histórico alguno que nos permita suponer que los profesionales que integren el CONCORTV se someterán al gobierno de turno, e interferirán la labor de la radio y la televisión o reducirán el campo de ejercicio de los derechos y libertades de la comunicación.

El ejercicio del cargo de miembro del Consejo Consultivo de Radio y Televisión es ad-honorem y su designación se formaliza mediante resolución del MTC, a propuesta de las entidades a las que representan. Los miembros elegirán a uno de ellos como Presidente por un periodo improrrogable de dos años como máximo. El hecho de que los mismos integrantes y no la ley determine quién dirigirá el CONCORTV puede ser otro factor importante para su manejo independiente. A título comparativo cabe recordar que por ejemplo en el Consejo Nacional de Cinematografía CONACINE, creado por la Ley N° 26370 de 1994, el presidente es designado por el Ministro de Educación, aunque es verdad que ello no ha mellado la indepen-

dencia del organismo en su funcionamiento y organización. El hecho que, por otro lado, la Ley haya dispuesto que el cargo del presidente del CONCORDTV está sujeto a rotación relativamente rápida (no más de dos años), también puede servir como mecanismo de control democrático. Otra vez, comparando este punto con el caso del CONACINE, hay que señalar que en éste el presidente es designado sin plazo definido por el Ministro de Educación.

La Ley de Radio y Televisión también exige que los miembros del Consejo Consultivo de Radio y Televisión sean personas con idoneidad moral, destacada trayectoria y experiencia profesional. Además, los integrantes del citado Consejo no deben haber sido condenados por delito doloso, sancionados con destitución en la actividad pública, inhabilitados en el ejercicio profesional, inhabilitados por disposición judicial o declarados en quiebra. Asimismo, no deben tener parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con los titulares o directivos de servicios de radiodifusión (impedimento no aplicable a los representantes de las empresas de radiodifusión), y no deben tener vínculo o relación laboral profesional o contractual con los mencionados titulares (Art. 56°).

Por otro lado, hay que destacar que conforme al Art. 59°, el reglamento interno del CONCORDTV ha de ser aprobado por Resolución Ministerial a propuesta suya, en el término de diez (10) días de su presentación y que según el Art. 61°, el CONCORDTV contará con un Secretario Técnico, elegido por sus miembros y provisto de una remuneración. Sus funciones serán las que le señale el Reglamento que apruebe dicho Consejo. Además, según el Art. 62°, el Consejo Consultivo de Radio y Televisión contará con el apoyo administrativo y logístico que le brinde el Ministerio. Para el logro de sus fines se le asignará parte de los ingresos recaudados por concepto de derechos, tasas, canon y multas a que se refiere el Art. 101° de la Ley de Telecomunicaciones. Por lo tanto, se trata de un órgano que cuenta con recursos importantes y seguros para desarrollar sus funciones, a diferencia del CONACINE que cada año tiene que esperar que sus ingresos provengan del pliego presupuestal asignado al Ministerio de Educación, los que en diez años de vigencia no han llegado al 20% de lo ordenado taxativamente por la Ley de la Cinematografía Peruana.

3. DIMENSIÓN ÉTICA

En diversas partes de la Ley se incide en remarcar la necesidad de promover mecanismos de control ético sobre el trabajo de los radiodifusores. Para

ello, se les obliga a que, entre otros puntos, preparen de manera individual o asociada los códigos de ética con el contenido que vean por conveniente, pero basándose en «los principios y lineamientos que promueve la presente Ley, así como en los tratados en materia de Derechos Humanos» (Art. 33°).

Con relación a esta materia de regeneración ética de la radiodifusión, por llamarla de alguna manera, el CONCORTV ha recibido también un encargo a través de la primera disposición transitoria de Ley que dice que si en el plazo de noventa días de entrada en vigencia de la presente Ley, un titular de servicio de radiodifusión no aprueba su Código de Ética ni lo pone en conocimiento del público, dentro de su programación o por otra vía que considere conveniente, remitiendo copia del mismo al Ministerio, será aprobado el texto que al respecto apruebe el MTC con opinión del CONCORTV.

Según la tercera disposición transitoria de la Ley, el inicio de funciones del Consejo Consultivo de Radio y Televisión se debe producir dentro de los treinta días siguientes a la publicación de aquella, plazo dentro del cual las instituciones consignadas en el Art. 54° deberán comunicar al Ministerio su propuesta de representación. Vencido dicho plazo, el Ministerio procederá a la formalización de los representantes. Si concluye dicho plazo sin la designación de un representante institucional, el Ministerio, a propuesta de los demás integrantes del Consejo Consultivo, procederá a efectuar la designación de los miembros faltantes.

Finalmente, se dispone que el Consejo Consultivo se instale y elabore su Reglamento Interno, dentro de un plazo máximo de sesenta días contados a partir de la publicación de la Ley, aclarándose que dicho Reglamento será aprobado por Resolución Ministerial.

En suma, la lectura de todo el conjunto de reglas precedentes nos muestra que ellas no parecen constituir un riesgo para la independencia y fortaleza de los representantes de las instituciones civiles que conforman el CONCORTV. Pero, ello implica que estos sean capaces de jugar un rol activo y atento en su tarea, a fin de que el órgano consultor adquiera un perfil acorde con sus expectativas y no necesariamente con las pretensiones que eventualmente hubieran tenido los legisladores respecto al CONCORTV.

4. LABORES PROMOCIONALES

El Art. 58° de la Ley señala entre las funciones y atribuciones del Consejo Consultivo de Radio y Televisión, las siguientes:

- a) Actuar como veedor en los concursos públicos para el otorgamiento de las autorizaciones de los servicios de radiodifusión. En estos casos no emite opinión sobre el fondo de la cuestión.
- b) Establecer y administrar un sistema de otorgamiento anual de premios y reconocimientos a las personas naturales y jurídicas que contribuyan al desarrollo integral y cultural del país, mediante su trabajo en la radiodifusión. El sistema de premios no supone la existencia de condicionamientos respecto al contenido de la programación.
- c) Propiciar investigaciones académicas que promuevan el mejoramiento de la radiodifusión.
- d) Apoyar iniciativas con fines académicos, destinadas a la preservación y archivo de los programas de producción nacional, transmitidos por los servicios de radiodifusión.
- e) Proponer al MTC la celebración de convenios nacionales e internacionales que permitan el desarrollo de la radiodifusión.
- f) Participar en las Audiencias Públicas que organice el MTC.

La enumeración precedente explicita el rol promotor que debe desempeñar el CONCORTV en áreas tan diversas como las de supervisión de los concursos para otorgamiento de autorizaciones y licencias, de incentivos a la producción radiotelevisiva valiosa, de conservación del acervo audiovisual nacional, de investigación de la realidad radiotelevisiva, de gestación de proyectos de relación internacional y otras.

Por otro lado, hay que destacar que según el Art. 7º de la Ley el Consejo participará en las audiencias públicas descentralizadas que deben realizarse obligatoriamente al menos dos veces en el año y cuyo objetivo será atender consultar y recibir propuestas que contribuyan al mejoramiento de las actividades de radiodifusión. Por lo tanto, aquí hay otro mecanismo que bien empleado por el CONCORTV puede convertirse en un medio de formación y socialización de los ciudadanos respecto a la problemática de radio y televisión, constituyendo así un espacio de discusión y debate hasta ahora inexistente a nivel nacional.

5. ACTUACIONES EN PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

Según el Art. 70º de la Ley la autoridad competente para verificar, determinar y sancionar las infracciones tipificadas en la norma legal continuará siendo el MTC.

Pero, en el caso de infracciones referidas a la programación de los servicios de radiodifusión y al incumplimiento de la prestación del servicio de acuerdo con la clasificación contenida en los Artículos 9° y 10° de la Ley, en los procedimientos administrativos el MTC requerirá obligatoriamente de la opinión previa del Consejo Consultivo de Radio y Televisión.

Efectivamente, en el mismo Art. 58° antes citado, en el literal e), se señala como atribución del CONCORDTV: «Emitir opinión no vinculante, dentro del procedimiento administrativo sancionador». Esto quiere decir que en todo lo relativo a infracciones que tengan que ver con la programación, como pueden ser las de incumplimiento de las reglas de puntualidad, horario del menor, códigos de ética y otras semejantes, el Consejo participará mediante la emisión del dictamen respectivo. Esta oportunidad de actuación pública del CONCORDTV podría servir para tender lazos con los radioescuchas y televidentes, al identificarse o solidarizarse con las familias preocupadas de lo que ven y oyen sus menores hijos y con los gremios empresariales de anunciantes y de radiodifusores que estén preocupados sinceramente por el comportamiento ético y la revalorización social del sector.

Respecto a la aplicación de sanciones, hay que destacar que conforme al Art. 57° relativo a quórum y mayorías, se indica que ordinariamente el quórum para la realización de las sesiones del Consejo Consultivo de Radio y Televisión es el de la mitad más uno del número hábil de sus miembros y que los acuerdos se adoptan por mayoría simple de los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente, de carácter dirimente. La Ley exige que el CONCORDTV tome acuerdos de dictamen en un proceso sancionador con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. Si conforme a lo previsto en el Art. 59°, el Consejo Consultivo de Radio y Televisión en un plazo de quince días hábiles no emite opinión en los casos a que se refiere la Ley, el Ministerio podrá continuar con el trámite del procedimiento sancionador correspondiente, la culminación del procedimiento y la emisión de la resolución respectiva.

Finalmente, hay que destacar que conforme a la tercera disposición complementaria y final de la Ley, se ha ordenado que el Poder Ejecutivo en el plazo de ciento veinte días, contados a partir de la publicación de la Ley, prepare otra especial sobre Televisión Estatal y que ello se haga «con participación del Consejo Consultivo de Radio y Televisión y la sociedad civil». Esta es, pues, otra magnífica oportunidad de intervenir e influir en un asunto de gran trascendencia y que se encuentra pendiente desde hace mucho tiempo.

En suma, creemos que la Ley ofrece una oportunidad inédita para crear un espacio, limitado por cierto, pero real, para que los ciudadanos por vez primera se hagan presentes en el conocimiento de la administración y supervisión del sector radiotelevisivo, tareas que tradicionalmente han estado exclusivamente en manos del estado y por cierto ocultas a toda mirada y actuación ciudadana. El reto es aprovechar este resquicio de participación y representación ciudadana que se ha abierto en una actividad que hasta ahora había logrado evitarlo por completo y hacer crecer, poco a poco, la injerencia de los ciudadanos en el manejo de un bien que conforme a ley les pertenece: el espectro radiotelevisivo.