

INFORME



**LEY DE RADIO  
Y TELEVISIÓN**  
20 AÑOS

2024



PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

**CONCORTV**  
Consejo Consultivo de Radio y Televisión



**INFORME**

**LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN – 20 AÑOS**

**POR**

**JOSÉ PERLA ANAYA**

**PARA**

**CONCORTV**

**CONSEJO CONSULTIVO DE RADIO Y TELEVISIÓN**

**MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

**DICIEMBRE 2024**

## INDICE

# **INFORME SOBRE LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN VEINTE AÑOS DESPUÉS**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

## **INTRODUCCIÓN**

## **CAPÍTULO PRIMERO.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RADIODIFUSIÓN**

- Soberanía estatal y espectro radioeléctrico.
- Servicio estatal o servicio público de radiodifusión.
- La gestación de la definición actual.
- Las primeras regulaciones.
- La formalización del interés público.
- El fin de la desregulación de la radiodifusión.
- La legislación estatista.
- El reordenamiento constitucional de 1979.
- La década de la desregulación privatista.
- El modelo de la libre competencia.
- Colofón.

## **CAPÍTULO SEGUNDO.- PRINCIPIOS-OBLIGACIONES DE ACCESO**

- El principio-obligación de libre competencia mercantil.
- El principio-obligación de libertad de acceso.
- El principio-obligación de transparencia.
- El principio-obligación de eficiencia.
- El principio-obligación de neutralidad tecnológica.
- Colofón.

## **CAPÍTULO TERCERO.- PRINCIPIOS-OBLIGACIONES DE LA PROGRAMACIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN CON LAS PERSONAS**

- Premisa metodológica.
- Sustentaciones legales.
- El debate interminable.
- La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad.
- El respeto al pluralismo informativo, político, religioso, social y cultural.

- La protección y la formación integral de los niños y adolescentes, así como el respeto de la institución familiar.
- El respeto al honor, la buena reputación y la intimidad personal y familiar.
- Colofón.

#### **CAPÍTULO CUARTO.- PRINCIPIOS-OBLIGACIONES DE LA PROGRAMACIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN CON EL ESTADO**

- La defensa del orden jurídico democrático, de los derechos humanos fundamentales y de las libertades consagradas en los tratados internacionales y en la Constitución Política.
- El fomento de la educación, cultura y moral de la nación.
- La promoción de los valores y la identidad nacional.
- La responsabilidad social de los medios de comunicación.
- Colofón.

#### **CAPITULO QUINTO.- PRINCIPIOS-OBLIGACIONES DE LA PROGRAMACIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN CON LAS OPERADORAS**

- La libertad de expresión, de pensamiento y de opinión.
- La libertad de información veraz e imparcial.
- El respeto al Código de Normas Éticas.
- El respeto al derecho de rectificación.
- Colofón.

#### **CAPÍTULO SEXTO.- RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Revisión de los términos de referencia

- i) Análisis de la eficacia y efectividad normativa de la Ley N° 28278.
- ii) Análisis del marco regulatorio que cada medio está obligado a cumplir y su coherencia con los códigos de autorregulación.
- iii) Determinación del cumplimiento de los códigos de ética y el horario familiar por parte de los medios de comunicación de señal abierta.
- iv) Análisis de los derechos y deberes de los titulares de radio y televisión en relación con los códigos de ética y el horario familiar.
- v) Identificación de las posibles infracciones cometidas por los medios de comunicación y la presentación de quejas o denuncias por

incumplimiento de las normas legales y éticas del horario familiar y de los códigos de ética.

- vi) Resultados de la sistematización de entrevistas.
- vii) Resultados, conclusiones y recomendaciones del estudio.

## **LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN VEINTE AÑOS DESPUÉS**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

El estudio se ha centrado en la revisión de los veinte años de vigencia de la Ley de Radio y Televisión N° 28278 (LRTV), promulgada el 15 de julio del año 2004, con el fin de comprobar si sus disposiciones han tenido eficacia (cumplimiento) y efectividad (resultados) en relación con la actuación del conjunto de las empresas operadoras de los canales de televisión de difusión nacional. Para ello, se escogió revisar específicamente los cinco principios del artículo I del Título Preliminar sobre acceso a la operación del servicio de radiodifusión y los doce principios del artículo II del mismo título, sobre la prestación del servicio de radiodifusión. Sin embargo, a medida que se desarrollaba la investigación se vio indispensable ampliar la revisión, solo a nivel exploratorio y general, a todo el amplio universo de más de ocho mil operadoras de radio y televisión que actualmente están autorizadas administrativamente.

El análisis de la eficacia (cumplimiento normativo de los principios) y de la efectividad (logro de los resultados esperados) de la LRTV, se basó fundamentalmente en la observación directa del investigador, así como en la consulta mediante entrevistas a seis personas especialistas en la materia, cinco de ellas del ámbito privado y una del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Los resultados han demostrado que la LRTV ha tenido una eficacia y una efectividad parciales, dependiendo de los principios analizados y según que se trate del conjunto de los canales de televisión de difusión nacional o de todo el universo de radiodifusoras del país. Dos puntos positivos de la eficacia (cumplimiento normativo) y de la efectividad (logro de los resultados pretendidos) en el caso de los canales de televisión referidos, es el respeto y la práctica del principio rector de la libertad de competencia mercantil en las dos décadas de vigencia de la LRTV, así como la aplicación constante de un sistema normativo y supervisor de autorregulación ética a través de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión. Por otro lado, dos puntos negativos del conjunto de la radiodifusión a nivel general, es la ineficacia (incumplimiento masivo) de la obligación principal de preparación institucional por las operadoras de sus respectivos códigos de ética y de los mecanismos de implementación para su aplicación. Otro punto negativo, también de mayoritaria ineficacia (incumplimiento) del sector de radiodifusoras en general, es la excesiva proliferación de autorizaciones y

licencias y la frecuente utilización de ellas sin tener los niveles de calidad exigibles en la programación.

Las explicaciones, algunas comprobadas y otras hipotéticas, sobre los resultados antes indicados son expuestas en detalle en el informe. Igualmente, se incluyen conclusiones y recomendaciones para el mejoramiento del proceso de aplicación de la LRTV, siendo la principal de ellas la conveniencia de volver a poner en la agenda pública la problemática de la radiodifusión del país, a fin de adecuar la LRTV promulgada hace veinte años a la nueva realidad de la actual comunicación predominantemente digital.

## **INTRODUCCIÓN**

La Ley de Radio y Televisión N° 28278 (en adelante LRTV) es importante porque el año 2024 cumplió veinte años de vigencia. Sería aún más importante si se

podiera comprobar que ha tenido una eficacia normativa destacable, es decir si se ha cumplido y aplicado satisfactoriamente, pues las leyes de nada sirven, si no se acatan. Sería mucho más importante si también se comprobara que ha tenido una efectividad normativa provechosa, es decir si el cumplimiento de su normativa ha producido muchos de los efectos esperados o de los fines pretendidos por el legislador.

La realidad demuestra que ello solo ha sucedido en forma limitada y parcial, tal como se expone en los resultados de la investigación. Este estudio no ha estado solo centrado en la revisión y el análisis del texto de la LRTV, sino que ha tenido en cuenta el contexto legal, político, social, cultural del país en el cual se ha aplicado la norma legal.

En el informe se ha examinado prioritariamente la eficacia y la efectividad de los principios de acceso a los servicios de radiodifusión y de los principios sobre la programación que transmiten estos medios, principios que están enunciados en los artículos I y II del Título Preliminar de la LRTV respectivamente. Este examen se ha extendido a todo el tiempo de vigencia de la ley, es decir a las dos décadas que han transcurrido desde el año 2004 hasta el año 2024.

También se ha tenido en cuenta que el extenso universo de la radiodifusión nacional, según el Informe TV y Radio 2024 del CONCORTV Consejo Consultivo de Radio y Televisión del MTC, comprende 2549 operadoras de televisión y 6427 de radio autorizadas. Se trata en total de 8886 radiodifusoras, es decir 286 operadoras más que el año 2023, lo que implica un crecimiento de 3% anual, un porcentaje de incremento semejante al que tuvo la radiodifusión nacional el año 2022.

Hay que recordar que la preparación de la LRTV se realizó durante tres años, luego de una amplia convocatoria y una gran movilización nacional, que en parte se ha reseñado en las obras citadas en la nota.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “La ley pendiente de radio y televisión” (José Perla Anaya. Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2003). “¿La mejor ley es la que se da? Debate periodístico sobre radio y televisión.” (Centro Producción Calandria. Lima, 2003). “Ley de radio y televisión. Análisis y comentarios” (Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. Lima, 2007). “Ética de la comunicación televisiva” (José Perla Anaya. Universidad de Lima, 2015).

Los fines primordiales que persigue la LRTV, aunque ello no consta expresamente en ninguna parte de su texto, es que la ética y la ley imperen en la gestión de las entidades que manejan las radios y los canales de televisión y en la conducta profesional individual de quienes trabajan en ellos.

Sin desmedro del destacado esfuerzo de autorregulación ética de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión y en menor grado de algunos grupos minoritarios de la radiodifusión y operadores individuales, es frecuente la percepción de que la mayoría de radios y canales de televisión se interesan poco de la aplicación de los principios y las reglas de sus respectivos códigos de ética. Esta insatisfacción del público se ha manifestado durante las dos décadas de vigencia de la LRTV a través del planteamiento formal o informal de quejas y denuncias sobre la programación de la radiotelevisión, en la publicación de estudios y comentarios críticos de diferentes investigadores del sector y en las marchas que organizaron los jóvenes contra la que calificaron de “*televisión-basura*” y por las que según algunos consultores entrevistados se logró que las operadoras principales de televisión nacional iniciaran un proceso de rectificación.

El 15 de julio de 2004 se cumplieron veinte años de la promulgación general de la LRTV y en ella se establecieron diversos plazos para su progresiva aplicación. Conforme a su Segunda Disposición Transitoria, la LRTV inició su plena vigencia 120 días después de su publicación en el diario oficial El Peruano, es decir el 13 de noviembre de 2004.

Durante estos veinte años la realidad del universo de la comunicación audiovisual y de la televisión ha cambiado sustancialmente en el mundo y en el país. Esta nueva realidad tecnológica y social de la comunicación masiva, en especial la referente a las actividades de la televisión de señal abierta, se caracteriza por la globalización de Internet y por la digitalización de los medios de comunicación social en general. Día a día continúa transformándose el universo de las comunicaciones audiovisuales de manera más acelerada y radical y con ellas también están cambiando, con pronósticos siempre inciertos, las relaciones de todo tipo que eran habituales hasta hace pocos años entre las personas y entre las instituciones.

Ante esta realidad hay quienes se preguntan si ha llegado la hora de reformar la LRTV, o de promulgar otra ley sobre la nueva comunicación audiovisual, dentro

de la cual se comprendería las diversas formas en que hoy se difunden las señales de televisión: las ondas electrónicas, los cables, los satélites, Internet, las redes sociales, las plataformas digitales y otras.

La pregunta resulta válida, pues es evidente que el objeto social preponderante que el año 2004 se señaló en la LRTV, ha sido superado ampliamente por la multiplicidad, diversidad y complejidad de las nuevas tecnologías digitales.

## **LRTV<sup>2</sup>**

### **Artículo 1.- Objeto de la ley**

*La presente Ley tiene por objeto normar la prestación de los servicios de radiodifusión, sea sonora o por televisión de **señal abierta**, así como la gestión y control del espectro radioeléctrico atribuido a dicho servicio.*

El Reglamento de la LRTV expedido mediante el D.S. N°005-2005-MTC incidió en precisar el mismo objeto legal.

### **Reglamento de la LRTV. D.S. N°005-2005-MTC**

#### **Artículo 1.- Objeto**

*El presente **Reglamento** tiene por objeto establecer el régimen general, los requisitos, las características, los derechos y obligaciones de los titulares de los servicios de radiodifusión, sonora y por **televisión de señal abierta**, así como las formas y condiciones de otorgamiento de los títulos habilitantes necesarios para su **operación y prestación**.*

*De igual forma tiene por objeto establecer las pautas para la gestión y control del espectro radioeléctrico atribuido a dicho servicio, así como el régimen administrativo sancionador aplicable.*

---

<sup>2</sup> A lo largo de todo este documento se han destacado con letras negritas las palabras de los textos legales y de las citas de autores, a fin de que se pueda fijar más la atención sobre su contenido principal.

La LRTV vigente desde hace veinte años se ha dirigido fundamentalmente a regular el acceso a la operación de servicios de radio y televisión de señal abierta (artículo I del Título Preliminar) y el comportamiento ético en la programación de los contenidos que difunden las radios y los canales de televisión (artículo II del Título Preliminar). En dicho texto legal no se abordaron muchos otros asuntos que hoy son relevantes en la radiodifusión masiva, pues hace dos décadas no era común prever las dimensiones que ellos iban a alcanzar tan rápidamente dentro del fenómeno global y nacional de esta nueva era digital audiovisual.

La inserción y proliferación de la digitalización de las comunicaciones por televisión y por otros medios, se ha debido a la utilización de la tecnología de Internet que es prácticamente inagotable y ha puesto en evidencia la diferencia abismal entre las potencialidades de producción y difusión que ofrece este nuevo medio de comunicación y las limitaciones técnicas de los canales de televisión disponibles por el espacio abierto en la Banda de Ondas Métricas (VHF) y en la Banda de Ondas Decimétricas (UHF) y de las radioemisoras en las bandas AM, FM y otras de menor uso masivo.

Por tanto, es previsible que en un plazo relativamente breve se deba afrontar la reestructuración del ordenamiento legal vigente sobre la radiodifusión, atendiendo a la realidad del nuevo orden técnico y comunicacional, para lo cual serían aprovechables las diferentes investigaciones, como la presente, realizadas por el ConcorTV en las dos décadas transcurridas, en especial sobre si la normativa legal y ética de la LRTV ha tenido eficacia y efectividad y cuáles son las explicaciones sobre dicho resultado y las formas de incrementar el aporte de la radiodifusión a la realidad nacional.

La actual LRTV se abre con un Título Preliminar en que se proclaman los principios fundamentales que sirven de soporte para toda la normativa del texto legal. Estos principios son las premisas que no necesitan ser probadas, las aserciones sobre las que no se admite discusión, los lineamientos o líneas maestras de todo el articulado, por lo que es importante tenerlos siempre presente y comprender su contenido a cabalidad.

En el derecho nacional no se suelen incluir títulos preliminares en todas las leyes, solo se ponen en las que tienen mayor relevancia y que son de alcance más general, como el Código Civil, el Código Penal, etc. No tenían títulos preliminares

ni el primer escueto proyecto parcial de la LRTV, que originariamente solo planteaba la modificación de algunas reglas de la Ley de Telecomunicaciones y fue remitido al Congreso por el Poder Ejecutivo en diciembre del año 2001, ni el proyecto que aprobó la Comisión del Congreso y que ya convertido en la base de la futura LRTV, fue entregado en abril del año 2002 para su discusión en el pleno.

El Título Preliminar de la LRTV solo se incluyó en el último proyecto elaborado y votado por el pleno del Congreso y consta de cuatro artículos.

El artículo I titulado “Principios de Acceso a los Servicios de Radiodifusión” está compuesto por los enunciados de los cinco principios que deben regir durante los procesos administrativos de obtención de la autorización y la licencia de servicios de radiodifusión en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

El artículo II denominado “Principios para la Prestación de los Servicios de Radiodifusión” consta de doce enunciados sobre los principios que deben regir al difundirse la programación de la radio y la televisión, el cual continúa siendo el asunto que suscita el mayor número de debates referentes a los medios de comunicación.

El artículo III se denomina “Rol Promotor del Estado” y en él se enfatiza el deber de promoción estatal de los servicios de radiodifusión, sobre todo los educativos, en zonas de especial interés nacional, aunque se ha observado que no todas las radiodifusoras registradas formalmente como educativas se dedican plenamente a dichos fines, como se hace notar en este informe.

El artículo IV sobre el “Respeto Irrestringido a las Libertades de Información, Opinión, Expresión” fue incluido en la LRTV para impedir que se repitieran las restricciones de los derechos y libertades que habían sufrido los medios de comunicación en diversos períodos gubernamentales, hasta el de fines de los años noventa inclusive.

Además del Título Preliminar, la LRTV consta de ochenta y nueve artículos distribuidos en cuatro libros, organizados por secciones y títulos, disposiciones finales, transitorias y complementarias. El Reglamento D.S.005-2005-MTC

consta de ciento cincuenta y siete artículos y quince disposiciones transitorias y finales.

En el capítulo primero de este informe se ha desarrollado extensamente el asunto sobre la naturaleza jurídica del servicio televisivo. Esta revisión ha incluido una recopilación de la historia legislativa y una reflexión sobre el sentido de la definición jurídica de la radiodifusión no estatal como “*servicio privado de interés público*” y los retos que ello plantea para llevarlo a la práctica.

En el capítulo segundo se presentan los resultados de la evaluación sobre la eficacia y la efectividad de los principios que rigen los procedimientos de acceso a la operación de los servicios de radiodifusión (artículo I del Título Preliminar de la Ley).

Del capítulo tercero al quinto se presentan los resultados de la evaluación sobre la eficacia y la efectividad de los principios sobre la prestación del servicio de radiodifusión (artículo II del Título Preliminar), es decir sobre la programación de los contenidos de la radio y la televisión, destacando en especial el examen de las reglas sobre la autorregulación ética y el horario familiar.

En el capítulo sexto y final de este informe, se han reunido algunas de las principales conclusiones, recomendaciones y planteamientos de la investigación, aunque muchas de ellas se han ido exponiendo también a lo largo de todos los capítulos.

Ha sido una fuente de consulta fundamental para este informe la recolección de las opiniones de seis consultores especializados, a quienes se reitera el agradecimiento por su valiosa participación, los cinco primeros del sector privado y la última del sector público. Del Comité de Radio el economista Daniel Chappell, de la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria Fernando Palomino y Marisol Castañeda, de la Facultad de Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú Jorge Acevedo, de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión el abogado Gino Solano y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones la ingeniera Flor Vásquez.

Este informe propugna que es posible el mejoramiento empresarial e integral de la actividad de radio y televisión del país, local, regional y nacional, siempre que se mantenga y renueve el reto legislativo y ético planteado por la LRTV.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RADIODIFUSIÓN**

La cuestión sobre la naturaleza jurídica de los servicios de radiodifusión suele resurgir periódicamente en el ámbito de estudio y discusión sobre la regulación

de los medios de comunicación social y es por ello que también se ha incluido en este informe.

### **Soberanía estatal y espectro radioeléctrico**

En el Perú solo han operado conjunta y simultáneamente dos clases de servicios de radiodifusión: la radiodifusión estatal a cargo del Estado, también conocida como pública; y la radiodifusión privada de interés público manejada por las empresas y organizaciones fundadas por personas naturales y jurídicas y que son titulares de licencias y autorizaciones con fines comerciales, educativos y comunitarios.

La definición actual de la naturaleza jurídica de la radiodifusión como servicio privado de interés público, se refiere al medio de comunicación de señal abierta que es operado por personas y entidades privadas y públicas utilizando el éter, el aire, las ondas hertzianas, el espectro electromagnético, el espectro radioeléctrico, el espacio abierto, etc., que son algunas de las denominaciones que han sido utilizadas a lo largo de la historia de nuestra legislación de telecomunicaciones para identificar el modo de transmisión de las emisiones de radio y televisión destinadas al público en general sin pago alguno.

La definición de la radiodifusión como servicio privado de interés público se fue gestando progresivamente desde los albores de la regulación de las telecomunicaciones a mediados del siglo XIX. Dicha definición se consolidó por el Decreto Legislativo N° 702 del 5 de noviembre de 1991, fue confirmada por el vigente Decreto Supremo N° 013-93-TCC promulgado el 28 de abril de 1993, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones y se mantiene actualmente a través del texto de la LRTV.

#### **LRTV**

#### **Artículo 3.- Definición de los servicios de radiodifusión**

*Los servicios de radiodifusión son **servicios privados de interés público**, prestados por una persona natural o jurídica, privada o pública, cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general.*

La soberanía del Estado sobre los recursos naturales conlleva el ejercicio del dominio absoluto sobre ellos, en representación de la propietaria que es la nación. Entre los recursos naturales de la nación se encuentra el espectro radioeléctrico, cuyas ondas en el rango de frecuencias técnicamente determinado, son utilizadas para brindar los servicios de radio y televisión de señal abierta y otros servicios de telecomunicación.

## **LRTV**

### **Artículo 11.- Del espectro radioeléctrico**

*El espectro radioeléctrico es un recurso natural de dimensiones limitadas que forma parte del **patrimonio de la Nación**. Su utilización y otorgamiento para la prestación del servicio de radiodifusión, se efectúa en las condiciones señaladas en la presente Ley y las normas internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.*

*Corresponde al Ministerio la administración, **la atribución, la asignación, el control** y en general cuanto concierne a la gestión del espectro atribuido a dicho servicio, así como la representación del Estado ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones.*

El Estado es el responsable de asignar en uso, no en propiedad, los bienes de la naturaleza que son propiedad de la nación. También tiene la facultad de decidir las formas de organización y de utilización de los servicios que se derivan de la explotación de los recursos naturales, a fin de que se logre su mejor aprovechamiento en beneficio de los habitantes del país.

En la LRTV se ha señalado, como nunca antes se había puesto en las normas sobre las telecomunicaciones, cuáles son los fines sociales de la radiodifusión.

## **LRTV**

### **Artículo 4.- Fines del servicio de radiodifusión**

*Los servicios de radiodifusión tienen por finalidad satisfacer las **necesidades de las personas** en el campo de la **información, el conocimiento, la cultura, la educación y el entretenimiento**, en un*

*marco de respeto de los deberes y derechos fundamentales, así como de promoción de los valores humanos y de la identidad nacional.*

A pesar de algunas objeciones planteadas en el proceso de preparación de la LRTV sobre este enunciado, finalmente prevaleció la opción de remarcar la dimensión social que tiene la operación de todos los servicios de radiodifusión, sean comerciales, educativos o comunitarios.

En la LRTV también se brindó atención al naciente asunto de la digitalización incluyéndose el artículo respectivo.

## **LRTV**

### **Artículo 5.- De la Radiodifusión Digital**

*El Estado promueve el desarrollo de la radiodifusión digital. Para tal fin, el Ministerio toma las medidas necesarias relativas al espectro radioeléctrico y adopta los estándares técnicos correspondientes, en función de las tendencias internacionales, la mayor eficiencia y el máximo beneficio para el país.<sup>3</sup>*

El incremento positivo del número de personas que conocen y entienden que la radio y la televisión como ondas físicas localizables en el espectro radioeléctrico, son de naturaleza pública, no debe llevar a creer que las radios y los canales de televisión como medios de comunicación social tienen que ser solo públicos o estatales, es decir operados en forma exclusiva por el Estado como soberano del espectro radioeléctrico, puesto que la asignación de su naturaleza jurídica depende de la voluntad de cada estado.

Por la naturaleza física de su localización en el espectro radioeléctrico, la radio y la televisión son bienes necesariamente públicos. Por la función que desempeñan como medios de comunicación social, la radio y la televisión tienen la naturaleza jurídica que les asigna cada estado. Algunos países pueden determinar que la radio y la televisión sean estatales, otros pueden decidir que sean públicas, es decir gestionadas por organizaciones ciudadanas, otros pueden optar porque su gestión esté a cargo de organizaciones privadas

---

<sup>3</sup> El Reglamento de la LRTV del año 2005 ordenó que en el plazo de treinta días, el MTC designara una comisión para realizar el estudio sobre el ingreso de la radiodifusión digital al país.

lucrativas y no lucrativas y también otros países pueden determinar que la naturaleza jurídica de la radio y la televisión sea mixta, es decir que sean organizadas y gestionadas bajo dos o más de las modalidades anteriores.

Los estados tienen la potestad exclusiva de determinar la naturaleza jurídica y las formas de organización y de utilización de los servicios de radiodifusión. En el Perú, desde el inicio de la regulación de telecomunicaciones, la tendencia legislativa dominante ha sido permitir la concurrencia o competencia simultánea en el mercado, tanto de los operadores del Estado, como de los operadores privados, sean estos comerciales, educativos y también comunitarios desde la inclusión el año 2004 de esta última clase de servicio en la LRTV.

### **Servicio estatal o servicio público de radiodifusión**

En el Perú los servicios de radio y televisión que están bajo dominio y gestión directa del Estado, son conocidos como medios estatales o públicos, conceptos que se han manejado como sinónimos. Esta sinonimia aún se mantiene y por ello se habla con frecuencia e indistintamente de la administración estatal o pública y también de las instituciones y de los bienes estatales o públicos. Sin embargo, paulatinamente, en varios países se ha empezado a distinguir cada vez más entre los medios de comunicación que están bajo el dominio y la gestión principal de los mismos ciudadanos, por lo que se denominan públicos; y los medios de comunicación estatales cuya propiedad y gestión son exclusivamente del Estado.

En la legislación general de nuestro país, la definición de la naturaleza jurídica de servicio público, aún se suele entender referida exclusivamente al servicio estatal, no al servicio que es gestionado con participación ciudadana o por el público.

*“El **servicio público** no es un concepto que pueda generalizarse, sino **que requiere definirse a partir del ordenamiento jurídico económico propio de cada Estado**”.*<sup>4</sup>

La LRTV incluyó en su Tercera Disposición Complementaria y Final el mandato de regular la televisión estatal, con participación del Concoartv y de

---

<sup>4</sup> LAZARTE MOLINA, Jorge. El concepto de servicio público en el Derecho peruano. file:/Downloads/16236-Texto%20del%20art%C3%ADculo-64523-1-10-20170123.pdf

representantes de la sociedad civil, en el plazo de 120 días. La Ley N° 28506, publicada el 8 de mayo del 2005, extendió el plazo hasta el 30 de junio de ese año. Algunos interpretaron que esta disposición legal ordenaba la conversión de la televisión estatal en televisión pública, pero ello no consta de la lectura de las normas legales respectivas. El cotejo de las dos disposiciones legales puede ayudar a comprobar las diferencias.

***Texto original de la 3ª Disposición Complementaria y Final de la LRTV.***

***Televisión estatal.- La radiodifusión estatal se rige por la presente Ley, en lo que le sea aplicable y por lo señalado en la ley especial. El Poder Ejecutivo elabora un proyecto de Radiodifusión Estatal, con participación del Consejo Consultivo de Radio y Televisión y la sociedad civil, en el plazo de ciento veinte (120) días, contados a partir de la publicación de la presente Ley.***

***Texto modificado de la 3ª Disposición Complementaria y Final de la LRTV. (Artículo único de la Ley N° 28506 del 8 de mayo 2005).***

***Televisión estatal.- La radiodifusión estatal se rige por la presente Ley, en lo que le sea aplicable y por lo señalado en la ley especial. La Presidencia del Consejo de Ministros convocará al Consejo Consultivo de Radio y Televisión, al Instituto Nacional de Radio y Televisión (IRTP) y a representantes de la sociedad civil, para la elaboración del proyecto de Ley de Radiodifusión Estatal y establecerá los medios para su efectiva participación.***

***El referido proyecto deberá ser presentado a más tardar el 30 de junio de 2005.***

Las disposiciones legales citadas solo contienen el mandato de que los representantes de la sociedad civil participen en la preparación de la Ley de Radiodifusión Estatal, no que este servicio se convierta en público, es decir gestionado por los ciudadanos. El proceso de preparación legislativa ordenado por las disposiciones mencionadas se ha desarrollado durante la vigencia de la

LRTV gracias al impulso del ConcorTV, en coordinación con entidades privadas y públicas, pero el proyecto no ha sido aún tramitado por el Congreso.

### **La gestación de la definición actual**

“*Servicios de Radiodifusión: privados de interés público*”. Esta es la definición actualmente vigente y fue incluida originariamente en el artículo 9 del Decreto Supremo N°013-93-TCC Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones de 1993, el cual reprodujo la definición introducida mediante el Decreto Legislativo N° 702 del año 1991.

En la definición de la naturaleza jurídica asignada por el Estado a la radiodifusión de nuestro país, se funden explícitamente las dimensiones de servicio privado y de interés público. En la primera dimensión conceptual (servicio privado) se ven representados los intereses de los particulares que fundaron y manejan la operadora del servicio y en la segunda dimensión (interés público) se expresan los intereses de la nación que son gestionados por el Estado como su representante legal.

Una manera inicial de aproximarse a entender el sentido del concepto de interés público es relacionándolo con el concepto de bien común, el cual goza de más raigambre política y jurídica, aunque también este concepto más usual ha requerido de interpretaciones en diversas ocasiones, según las situaciones imperantes.

*“(Interés público) Se suele decir que se trata de un bien prevalente a otros bienes o intereses, o se le asocia con el bien común, podría ser el correcto desempeño de la función pública, por ejemplo”.*<sup>5</sup>

El interés público no es un concepto solo vinculado a la potestad del Estado de intervenir alguna actividad privada, sino que también guarda relación con el desempeño de las organizaciones privadas cuya actividad cotidiana – a semejanza de la del Estado- también incide o puede influir de manera relevante en la sobrevivencia, la convivencia y el desarrollo de las personas en general. Entre este tipo de organizaciones privadas de mayor relevancia social se

---

<sup>5</sup> Ibidem. P. 57.

encuentran, sin duda, los medios de comunicación social en general y con especial énfasis los servicios de radiodifusión, sonora y por televisión.

*“Hoy día, en una sociedad compleja, heterogénea, desarrollada, que se mueve bajo la influencia de diversos agentes sociales, políticos y económicos, esa **zona de interés público** ya no se ciñe únicamente a las actividades que pudieran clasificarse formalmente como **estatales**, gubernamentales u oficiales; es decir no solo los actos formales del Estado afectan la situación y las decisiones de los particulares, también **otros agentes** pueden influir poderosamente y hasta decisivamente en la vida de estos”.<sup>6</sup>*

A diferencia de las dificultades para delimitar el concepto de interés público, el concepto de servicio privado está definido claramente. Servicio privado es ordinariamente el brindado por organizaciones formadas, poseídas y gestionadas por personas naturales o jurídicas particulares y no públicas. Algunas de estas organizaciones privadas pueden constituirse sin tener fines de lucro, como las asociaciones, los comités y las fundaciones, según el Código Civil de 1984. Otras pueden ser empresas comerciales, cuya finalidad legal y legítima es la obtención del lucro y que se organizan de diversas formas, según lo establecido en la Ley General de Sociedades N° 26887 del 1 de enero de 1998 y otras normas específicas.

Hay que destacar con especial énfasis que ninguna otra actividad económica del país, fuera de la de radiodifusión, ha recibido en nuestro país una definición en la que se hayan fusionado los dos conceptos antes revisados, de actividad de servicio privado y de interés público.

## **LRTV**

### **Artículo 3.- Definición de los servicios de radiodifusión**

*Los servicios de radiodifusión son **servicios privados de interés público**, prestados por una persona natural o jurídica, privada o pública, cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general.*

---

<sup>6</sup> Ibidem. P. 58.

Esta definición se fue gestando inicialmente dentro de la legislación de telecomunicaciones y siguió desarrollándose en la legislación dedicada específicamente a la radiodifusión (sonora y por televisión), como se acotará resumidamente a continuación.

### **Las primeras regulaciones**

Desde las primeras disposiciones sobre las telecomunicaciones (telegrafía sin hilos, cablegrafía, telegrafía con hilos, telefonía) a fines del siglo XIX, fueron apareciendo algunos de los conceptos que siguen vinculados a dicha actividad hasta hoy: *“Interés nacional”, “servicio público”, “utilidad pública”, “responsabilidad social”*.

Durante las dos primeras décadas del siglo XX no hubo variaciones significativas en la inserción de dichos conceptos dentro de las reglas sobre radiocomunicaciones y radiodifusión sonora, siendo este el primer medio masivo de difusión que utilizó las ondas electrónicas.

Mediante las referencias acotadas el legislador expresaba su voluntad de vincular el uso privado comercial de las nuevas tecnologías de comunicación, con la obligación de que ellas también sirvieran para atender los intereses generales de la nación. Dentro de dicha línea conceptual, el Reglamento de Licencias de Estaciones de Radiodifusión del año 1922, señaló entre los requerimientos exigibles a los postulantes para operar el servicio de ellas, que las estaciones fueran:

*“...destinadas a la **enseñanza**, a la **experimentación científica** o a la **prestación de determinados servicios locales**...”*

*“...los aspirantes demostrarán al administrador del servicio que persiguen **finés científicos** y de **utilidad pública**.”*

Siguiendo dicha línea de promoción de la actividad privada en la radiodifusión, se instaló en 1925 la primera estación radial OAX de la empresa privada Peruvian Broadcasting Company. Luego de múltiples incidencias del sector general de telecomunicaciones y por la inviabilidad económica privada de dicha radio, el año 1937 se convirtió en la Radio Nacional del Estado y así se mantiene hasta ahora.

Desde mediados de los años cincuenta la normativa inicial sobre el ingreso del servicio televisivo en el país también utilizó algunos de los conceptos legislativos anteriores sobre las telecomunicaciones. Este tipo de regulación se expresó por primera vez de forma significativa en el decreto supremo aprobatorio del Reglamento General de Telecomunicaciones del 8 de febrero de 1957, expedido por el segundo gobierno del presidente Manuel Prado Ugarteche (1956-1962). En este texto fueron definidos los servicios de radiodifusión no estatales, como actividades disponibles para su realización por operadores privados, pero también se incluyeron múltiples referencias sobre la exigencia de que su uso fuera aprovechable por el público y no solo para culturizarse, sino también para entretenerse e informarse.

El Estado organizó el sistema normativo sobre la televisión siguiendo el derrotero doctrinario y legislativo privatista comercial del sector radial y es por ello que de igual modo que el Estado se había reservado una emisora radial, también optó por tener un canal de televisión y reservar otro para la educación. Además, en la naciente legislación televisiva, también reiteró su habitual estatus de soberano del espectro radioeléctrico y su constante rol de supervisor de la conducta de los titulares de las autorizaciones y licencias privadas de la radiodifusión.

#### ***Reglamento General de Telecomunicaciones (8 de febrero 1957)***

*Radiodifusión comercial: es una actividad de **carácter privado**, cuya orientación es de **entretenimiento, información y culturización** con fines comerciales.*

*Los programas que se transmiten, deberán constituir un **alto exponente de cultura**, ciñéndose a las **normas de ética** de la radiodifusión y propendiéndose a la **elevación del nivel cultural e intelectual del público**.*

#### **La formalización del interés público**

Dos meses después de la citada disposición legal, el mismo gobierno de Manuel Prado expidió el decreto supremo del 5 de abril de 1957, refiriéndose otra vez a las responsabilidades del nuevo medio de comunicación social y mencionando expresamente el **interés público** como un componente indelible de la naturaleza privada de la televisión.

### **Decreto supremo del 5 de abril de 1957**

*...adoptarse medidas que fomenten lo más posible la implantación de esta **industria** en el país, de acuerdo con el **interés público**...*

*Los servicios de radiodifusión, en cuanto a **actividad privada**, se considera industria de **interés público** y goza de la protección del Estado para el cumplimiento de su **finalidad recreativa, informativa o cultural**.*

Entre 1958 y 1963 la normativa legal estuvo más dirigida a resolver las pugnas empresariales entre los radiodifusores por conseguir las autorizaciones y licencias de la televisión y por lograr ventajas y exoneraciones y debido a ello disminuyeron las referencias legales sobre el interés público y la responsabilidad social de las televisoras.

La Ley N°16851 fue promulgada en el mes de febrero de 1968 por el Congreso, debido a la negativa del presidente Fernando Belaunde de hacerlo. Fue la primera norma legal con rango de ley que abordó integral y específicamente la regulación de la radio y la televisión y ello sucedió cuando ya habían transcurrido más de cuarenta años del inicio de la actividad radial y diez años después de haber empezado a operar los canales de televisión.

### **El fin de la desregulación de la radiodifusión**

La primera Ley de Radiodifusión pretendió poner fin a la desregulación del sector empresarial sobre la materia. Debido a la opción imperante sobre la desregulación, entre los años veinte y sesenta los gobiernos habían circunscrito al máximo su capacidad legislativa y solo habían incluido algunos pocos y dispersos artículos sobre la radio y la televisión dentro de las normas legales generales de las telecomunicaciones.

En la citada ley de 1968 se consignaron las habituales declaraciones sobre la soberanía estatal en el espectro radioeléctrico y las referencias sobre las obligaciones sociales de los servicios privados de radio y televisión. También se mencionó que la actividad privada dedicada a la radiodifusión, constituye una industria de interés público, pero no se efectuó una clara conexión entre los dos

conceptos -actividad privada e interés público- ni se les reunió en un solo enunciado.

### **Ley N° 16851**

*Artículo 2.- El Estado ejerce **dominio eminente** sobre las frecuencias y canales de radiodifusión que se generen en el territorio nacional.*

*Artículo 5.- Los servicios de radiodifusión en cuanto **actividad privada** se consideran industria **de interés público** y gozan de la protección del Estado para el cumplimiento de su **finalidad recreativa, informativa o cultural**.*

*El Estado otorgará **facilidades** a las estaciones difusoras **privadas**, a fin de que por su potencia, frecuencia o ubicación, alcancen mayores posibilidades de difundir en el extranjero las **manifestaciones culturales** del país, fomenten el **desarrollo del turismo** y exalten los **valores de la nacionalidad**.*

*Artículo 6.- Los servicios de radiodifusión son **públicos o privados**.*

*Los **públicos** son los que prestan el **Estado** y las entidades o establecimientos públicos.*

*Los **privados** son los prestados por los particulares.*

### **La legislación estatista**

El primer gobierno de Fernando Belaunde Terry fue truncado el 3 de octubre de 1968 por el golpe de Estado de los militares, primero bajo la presidencia del general Juan Velasco Alvarado y luego del general Francisco Morales Bermúdez. En noviembre de 1971 este gobierno militar promulgó el Decreto Ley N° 19020 Ley General de Telecomunicaciones y derogó la Ley N° 16851, quedando sin efecto la declaración en que decía que “*los servicios de radiodifusión en cuanto actividad privada se consideran industria de interés público*”.

**Decreto Ley N° 19020 Ley General de Telecomunicaciones (noviembre 1971).**

**Artículo 1.-** Declárase de **necesidad, utilidad y seguridad públicas** y de preferente **interés nacional**, los servicios de telecomunicaciones, así como el uso de **los medios** de propagación y transmisión, los que por su naturaleza, finalidad y vinculación con la **seguridad del Estado** y con el desarrollo y la integración del país, están bajo el control del Estado con arreglo al presente Decreto-Ley.

La normativa legal de este período gubernamental relacionó la naturaleza jurídica de los medios de comunicación, entre ellos los de la radiotelevisión, con la seguridad del Estado, el desarrollo y la integración del país. La definición de la televisión fue desprovista de la acotación sobre el interés público y se redujo a la mención de sus especificaciones y características técnicas.

### **Decreto Ley N° 19020 Ley General de Telecomunicaciones**

**Anexo I. Servicio de radiodifusión de televisión.-** Servicio de radiodifusión que **transmite** sonidos o imágenes no permanentes, de objetos fijos o móviles, y cuyas emisiones están destinadas a la **recepción directa** por el público en general.

El Ministerio de Educación promulgó dos decretos supremos regulando los contenidos de la publicidad y los de la televisión dentro de la orientación nacionalista y propagandista dominante en ese período. Se impusieron reglas sobre la animación, narración y conducción de los programas, en especial los de concursos e infantiles, así como sobre la difusión restringida de noticias policiales.

### **El reordenamiento constitucional de 1979**

La Asamblea Constituyente de 1978, elegida por votación general durante el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez, aprobó la nueva Constitución Política.

#### **Constitución de 1979**

**Artículo 2:** Toda persona tiene derecho a:

...4.- A las libertades de **información, opinión, expresión y difusión** del pensamiento mediante la palabra, el escrito o la imagen, por

*cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización, censura ni impedimento alguno, bajo las responsabilidades de ley.*

*Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el **Código Penal** y se juzgan en el **fuero común**.*

*También es **delito** toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente.*

*Los derechos de informar y opinar **comprenden los de fundar** medios de comunicación.*

En el primer acápite del numeral 4 del artículo 2, se reconoció que los derechos y libertades fundamentales de la comunicación son inherentes a todas las personas y que el Estado no debe interferir ni intervenir en ellos.

El segundo párrafo del artículo 2, numeral 4, advertía a los gobernantes que era ilegal tipificar delitos de prensa en leyes especiales, como había hecho el gobierno militar en los tres decretos de prensa y se enfatizó que dicha regulación solo corresponde al Código Penal.

En el tercer acápite del mismo numeral 4 se tipificó el nuevo delito de violación de la libertad de expresión, consistente en la realización por un funcionario público de cualquier acción de intervención o de afectación de los derechos y libertades de la comunicación.

El párrafo final del numeral 4 del artículo 2 de la Constitución determinó que dentro del derecho de libertad de expresión está comprendido el derecho de fundar y gestionar medios de comunicación social, acabándose de esta forma con la distinción que había utilizado el gobierno militar para intervenir las empresas de comunicaciones.

### **La década de la desregulación privatista**

Desde el 28 de julio de 1980, el segundo gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry, empezó a desmontar la estatización mediática precedente, mediante la delegación de facultades normativas del Congreso al Poder Ejecutivo y la organización de comisiones especiales para ello.

La Ley General de Telecomunicaciones siguió formalmente vigente, pero se debilitó la aplicación de sus disposiciones sobre los contenidos de la programación, la hora educativa, la participación ciudadana y otras reformas de mayor regulación que habían sido introducidas por el gobierno precedente. También se mantuvo el Sistema Nacional de Información SINADI, pero se cambió el nombre a Sistema Nacional de Comunicación Social SINACOSO, para acotar con esta denominación que ya no se interferiría en dicho sector.

Durante el primer gobierno de Alan García Pérez (1985-1990) la tendencia a la desregulación de las comunicaciones continuó y en ninguna de sus propuestas legislativas se planteó revertir la definición habitual sobre la naturaleza jurídica de la radiodifusión como “*servicio privado de interés público*”.

### **El modelo de la libre competencia**

El 28 de julio de 1990 inició su primer gobierno el ingeniero Alberto Fujimori y continuó vigente la Ley General de Telecomunicaciones. Esta solo se fue modificando parcialmente entre 1991 y 1993, mediante sucesivas normas legales, hasta su derogación total ese año, luego de veintidós años de vigencia. La orientación gubernamental de los noventa se centró en la modernización y a la expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones, principalmente la telefonía, mediante la privatización e inversión extranjera de las empresas CPT y ENTEL que habían sido convertidas en estatales por el gobierno militar.

En el primer período de los años noventa el concepto de “*interés público*” se vinculó más con la promoción por el Estado de una política dominante de libre competencia mercantil, incluso con participación extranjera, para beneficio general de la sociedad y en especial de los consumidores y usuarios

La radiodifusión no fue objeto de una regulación específica en dicho gobierno. Solo se incluyeron algunos artículos dentro del Decreto Legislativo N°702 “Normas que regulan la inversión privada en telecomunicaciones” del 5 de noviembre de 1991, que fue promulgado por delegación de facultades del Congreso. Este decreto y los demás dispositivos sobre telecomunicaciones fueron reunidos el año 1993 en el Texto Único Ordenado del Decreto Supremo N° 013-93-TCC, la Ley de Telecomunicaciones que aún sigue vigente.

En los considerandos del Decreto Legislativo N° 702, tal como habían hecho los anteriores gobiernos, se fundamentó la regulación de las telecomunicaciones en la necesidad de atender los asuntos coyunturales de interés oficial, los que en la década de los noventa eran combatir el terrorismo y propiciar la libre competencia mercantil.

***Decreto Legislativo N° 702 (considerandos)***

*...neutralizar la influencia de la **subversión terrorista**, con el apoyo de los medios de comunicación social...*

*...crecimiento de la **inversión privada**...*

*... eliminar las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la **libre competencia**...Un régimen monopólico...ha impedido **invertir a empresarios peruanos y extranjeros**...*

*...forjar una **conciencia nacional** que contrarreste la propaganda disociadora de los **grupos subversivos**, a su vez comprometidos con el **narcotráfico**...*

*...lucha por la **pacificación nacional**...*

Mediante el Decreto Legislativo N° 766 se añadió la referencia sobre la libertad de competencia mercantil como pilar fundamental de la política económica. También se cambió la afirmación primigenia de que los servicios de radio y televisión debían atender el “*interés social*”, por la mención de “*interés nacional*”.

***Artículo originario del Decreto Legislativo N° 702 (5-11-91)***

***Artículo 2.-*** *Declárase las telecomunicaciones, su desarrollo y modernización, de **necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social**. Su fomento, administración, y control corresponde al Estado.*

***Artículo modificado por el Decreto Legislativo N° 766 (15-11-91)***

***Artículo 2.-*** *Declárase de **interés nacional** la modernización y desarrollo de las telecomunicaciones, dentro de un marco de **libre competencia**. Su fomento, administración y control corresponde al Estado, de acuerdo a la presente Ley.*

La originaria definición de la naturaleza jurídica de la radiodifusión consignada en dicho decreto legislativo, sufrió dos modificaciones sucesivas.

***Artículo originario del Decreto Legislativo N° 702 (5-11-91)***

***Artículo 9.- En cuanto a su utilización y naturaleza del servicio, los servicios de telecomunicaciones se clasifican en: a) Públicos b) Privados c) Radiodifusión.***

***Primer cambio por el Decreto Legislativo N° 766 (15-11-91)***

***Artículo 9.- En cuanto a su utilización y naturaleza del servicio, los servicios de telecomunicaciones se clasifican en: a) Públicos b) Privados c) Privados de interés público.***

***Segundo cambio por el Decreto Ley N° 26095 (29-12-92)***

***Artículo 9.- En cuanto a la utilización y naturaleza de servicio, los servicios de telecomunicaciones se clasifican en: a) Públicos b) Privados c) De Radiodifusión: Privados de Interés Público.***

Mediante esta última corrección se conectaron por vez primera los conceptos de radiodifusión privada y de interés público y así han quedado vinculados en la definición actualmente vigente de la legislación de telecomunicaciones y de la LRTV.

El Decreto Legislativo N° 702 también incidió en resaltar la dimensión ética en la prestación de los servicios de radiodifusión, anunciando que las autoridades del Ministerio de Transportes y del Ministerio de Educación, prepararían y aprobarían normas sobre los contenidos de la programación televisiva, recogiendo la opinión de los empresarios. Esta última parte se cambió a los pocos días por la afirmación de que más bien se concertaría con los empresarios para la elaboración del texto referido.

***Artículo originario del Decreto Legislativo N° 702 (5-11-91)***

***Artículo 30.- Encárgase al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación y teniendo en cuenta la opinión de la instituciones más representativas de la radio, de la televisión y de la sociedad, reglamentar sobre la obligación de los medios de difusión de difundir, a través de su***

programación, **principios formativos** que relieven la primacía de la persona humana y la defensa de la familia como célula básica de la sociedad, así como los demás valores que proclama la Constitución Política del Perú, como **factores de integración, de identidad nacional y de pacificación**. El reglamento incluirá un régimen de **sanciones** para los casos de incumplimiento de sus normas.

**Artículo modificado por el Decreto Legislativo N° 766 (15-11-91)**

**Artículo 30.-** El Ministerio de Educación y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones **concertarán** con los organismos representativos de los medios de radiodifusión, a fin de **establecer un código de ética y conducta** que permita difundir una programación que mantenga los principios formativos que relieven la dignidad eminente de la persona humana y la defensa de la familia como célula básica de la sociedad, así como los demás valores que proclama la Constitución Política del Perú como **factores de integración, de identidad nacional y de pacificación**.

En el vigente Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, Decreto Supremo N°013-93-TCC, se reunieron las disposiciones parciales aprobadas desde 1990 y se mantuvieron algunas reglas de la derogada Ley General de Telecomunicaciones de 1971. La definición de la naturaleza jurídica de la radiodifusión quedó establecida conforme a los antecedentes previos ya revisados.

**D.S. 013-TCC-93 Ley de Telecomunicaciones**

**Artículo 9.-** En cuanto a la utilización y naturaleza del servicio, los servicios de telecomunicaciones se clasifican en:

- a. *Públicos.*
- b. *Privados.*
- c. **De Radiodifusión: Privados de Interés Público.**

El Reglamento del T.U.O. de la Ley de Telecomunicaciones fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 06-94-TCC y con él se completó la matriz principal de la legislación vigente sobre todos los servicios de

telecomunicaciones: los servicios portadores, los teleservicios o servicios finales, los servicios de valor añadido y los servicios de radiodifusión (radio y televisión).

## **Colofón**

De acuerdo a la revisión precedente se ha comprobado que la LRTV optó por hacer suya la definición de la naturaleza jurídica de la radio y televisión, proveniente de la normativa de telecomunicaciones consolidada en los años noventa y de esta manera ha quedado firme dicho proceso de larga formación legislativa.

### **LRTV**

#### **Artículo 3.- Definición de los servicios de radiodifusión**

*Los servicios de radiodifusión son **servicios privados de interés público**, prestados por una persona natural o jurídica, privada o pública, cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general.*

En la revisión que se ha realizado en estas líneas también se ha comprobado que el Estado, como representante de la nación, tiene el derecho de regular y supervisar los servicios de radiodifusión privados con mayor injerencia que la que ejerce ordinariamente sobre otras actividades económicas, debido a la naturaleza jurídica de servicios privados de interés público que tiene la radiodifusión.

Los principios de los artículos I y II del Título Preliminar de la LRTV son una expresión del ejercicio concreto del interés público del Estado y de la nación sobre la radio y la televisión privadas. Por tanto, en los capítulos siguientes del informe dichos principios son considerados el conjunto de obligaciones principales que deben cumplir los servicios de radiodifusión, en aras de atención del interés público.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

## LOS PRINCIPIOS-OBLIGACIONES DE ACCESO A LA RADIODIFUSIÓN

En este informe se ha optado por denominar “*principios-obligaciones*” a los enunciados de los artículos I y II de la LRTV. La razón es que la palabra “*principios*” tiene para muchas personas y operadores de radio y televisión una connotación predominantemente abstracta y por tanto se consideran dichos principios alejados de las actividades cotidianas de la radiodifusión. En cambio, la palabra “*obligaciones*” está vinculada a la realización de tareas inmediatas y frecuentemente urgentes e ineludibles de cualquier organización. Por tanto, con la utilización de la denominación principios-obligaciones, se busca propiciar que quienes trabajan en la radiodifusión del país, consideren que tanto los principios de acceso a la operación del servicio de radiodifusión, como los principios sobre la programación de radiodifusión, son el compendio básico fundamental de sus deberes fundamentales con el interés público.

El estudio sobre el acceso a la operación de los servicios de radiodifusión es de gran importancia, porque el acceso se refiere a quiénes, cómo, para qué, por cuanto tiempo, etc. pueden tener el privilegio técnico de operar un servicio de radio o de televisión utilizando un bien público (espectro radioeléctrico) que no les pertenece y al que solo puede acceder un número muy limitado de personas.

### **El principio-obligación de libre competencia mercantil**

El literal a del artículo I del Título Preliminar establece la libre competencia mercantil como el principio-obligación que debe prevalecer en el proceso administrativo de acceso a la operación de las señales televisivas.

#### ***LRTV***

*Artículo I.- El acceso a los servicios de radiodifusión se rige por los siguientes principios:*

*a) **Libre competencia.-** Los servicios de radiodifusión se prestan en un régimen de libre competencia. Está prohibida cualquier forma directa o indirecta de exclusividad, monopolio o acaparamiento de frecuencias del espectro radioeléctrico, por **parte del Estado o de particulares.***

La consagración legal de este principio rector como “*primus inter pares*”, es decir como el primero entre los demás principios de igual nivel, proviene del artículo 61 de la Constitución de 1993, cuyo texto ha sido prácticamente calcado por la LRTV.

### **Constitución de 1993**

*Artículo 61.- El Estado facilita y vigila la **libre competencia**. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.*

*La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, **no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento**, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.*

Este texto constitucional colocó los dos cimientos fundamentales del nuevo sistema de política económica que rige prevalentemente hasta ahora. En primer lugar, la promoción de la libre competencia mercantil privada, sin hacer distinción entre peruanos y extranjeros. En segundo lugar, la prohibición de la participación del Estado en la actividad empresarial, salvo en forma subsidiaria por la ausencia de los privados.

El principio-obligación de libre competencia en el mercado de la radiodifusión, implica que debe preservarse la máxima libertad de ingreso y de actuación de las operadoras de los canales de televisión y de las radioemisoras en el espectro radioeléctrico, sin permitirse que en dichos procesos administrativos se produzcan interferencias o intervenciones ilegales de personas públicas o privadas.

La Constitución ha prohibido que una persona del sector privado, o del sector público, favorezca o imponga el monopolio, la exclusividad, el acaparamiento y otras limitaciones y restricciones en el mercado de la radiodifusión. El Estado también está impedido de poner barreras administrativas injustificadas a las operadoras, obstaculizándolas en su búsqueda leal y legal de la máxima

rentabilidad económica o de sus mayores satisfacciones institucionales no lucrativas.

En sus veinte años de vigencia la LRTV ha cumplido una importante función disuasiva y las empresas operadoras de los principales canales de televisión del país no han vuelto a realizar los actos ilícitos de la gravedad de los años noventa, de entrega ilegal de dinero por un funcionario gubernamental a los empresarios de las televisoras, con el fin de producir el copamiento ilícito de los medios de comunicación social. Sin embargo, algunos de los consultores entrevistados no han dejado de advertir que cuando los medios de comunicación no son sólidos económicamente, siempre hay el riesgo de que se produzca su sometimiento a las autoridades gubernamentales. Esta sujeción también puede darse a través de la contratación de publicidad por el Estado, pero sobre este punto, también algunos de los consultores entrevistados han opinado que gracias al marco legal de la LRTV, dicha interferencia gubernamental se ha podido evitar durante los veinte años transcurridos.

La doctrina sobre el derecho de la libre competencia mercantil, afirma que el ejercicio de la más amplia libertad de actuación de los agentes o actores participantes en el intercambio de bienes y servicios, cualquiera que sea el sector de que se trate, contribuye al continuo mejoramiento del funcionamiento del mercado, en beneficio de todos los participantes, sean productores, proveedores, consumidores y usuarios.

Lo dicho también es aplicable al mercado de la radiodifusión, sonora y por televisión, pues con la libre competencia se incentiva la búsqueda constante de la innovación y la superación, mediante la investigación y la experimentación de las ventajas adicionales que se pueden obtener en la gestión de los distintos procesos relacionados con la obtención de bienes de capital, insumos, productos, precios, materiales, etc., a fin de superar a los competidores y lograr la mayor fidelidad posible de los consumidores o usuarios.

Algunos radiodifusores y observadores identifican como una falta de aplicación concreta de la política de libre competencia, que se permita la instalación de empresas internacionales de televisión por suscripción, a lo largo y ancho del territorio nacional, sin obligarlas a incluir en su parrilla de programación a los canales nacionales, regionales y locales existentes, conforme a la doctrina del

*“must carry”* que rige en muchos países. Las críticas al respecto señalan que como consecuencia de esta omisión legislativa se ha ido produciendo la precarización general del sector regional y local de la radiodifusión por cable. Ello también ha causado que los canales de televisión nacional situados en la capital ya no mantengan repetidoras en otros departamentos del país.

Además, los objetores del actual sistema, también aducen que la transmisión de programación fundamentalmente extranjera por las grandes operadoras del cable, está impidiendo que la radiodifusión nacional, regional y local cumpla sus funciones de cohesión social y de conocimiento y afianzamiento de las costumbres, ideas e ideales del conjunto de la nación.

Está comprobado históricamente en el país que la carencia de libre competencia en la radiodifusión, ya sea por intromisión oficial, como sucedió en los años setenta con el gobierno militar, ya sea por la concertación de acuerdos ilícitos entre los mismos operadores con un funcionario del gobierno, como fue en los años noventa, produce el decaimiento de las pantallas por el retiro de las organizaciones de los profesionales de mayor nivel y por la disminución de la audiencia ante la uniformización y manipulación evidentes de la oferta de programación, confirmándose el aserto general de que la falta de competencia genera daños a las empresas, a los consumidores y a la actividad en general.

Por otro lado, es evidente que la afirmación sobre los múltiples beneficios que brinda la libre competencia mercantil, tiene que complementarse necesariamente con la observación y la comprobación de que en el mercado también se pueden generar graves distorsiones, por las actuaciones de los operadores que no practican la legal y leal competencia y por las autoridades que no supervisan ni sancionan dicha actuación ilícita.

Entre algunas de las acciones trasgresoras más frecuentes en la radiodifusión están el ingreso ilegal de operadores al sector, la desigualdad de trato en las condiciones exigidas a cada postulante u operador, el abuso de la posición de dominio de alguna operadora, la utilización de expresiones denigratorias entre competidores, la producción intencional entre ellos de confusión marcaría y empresarial mediante la publicidad y las promociones, la apropiación de derechos ajenos de la propiedad autoral o industrial, etc. Todos estos hechos y muchos otros más constituyen violaciones sancionables de la libertad de

competencia en la radiodifusión y atentan contra los principios de legalidad, lealtad, veracidad, no denigración y otros exigibles en el ejercicio de dicha libertad.

El funcionamiento del mercado de la radiodifusión nacional no ha estado exento de la realización de diversas modalidades de pugnas ilegales y desleales en la competencia. Un caso manifiesto de ello consiste en recibir dinero de alguna fuente oculta, privada o pública, a veces incluso de origen delictivo, con lo cual el medio de radiodifusión que lo recibe ya no requiere de la publicidad para subsistir, como sí la tienen que buscar los demás operadores que se comportan respetando la normativa legal.

Algunos observadores y estudiosos de la radiodifusión también opinan que la LRTV no ha propiciado a cabalidad la libre competencia, pues en los veinte años transcurridos no se ha evitado la concentración de las operadoras de radio y televisión, ni se ha equilibrado el número de licencias otorgadas en los diferentes tipos de servicio de radiodifusión, comercial, educativa y comunitaria. Efectivamente, hoy siguen prevaleciendo de manera abrumadora las operadoras dedicadas al campo comercial, muy pocas al rubro educativo y un porcentaje menor del 5% al sector comunitario, pero hay que tener en cuenta que ello también puede deberse al funcionamiento normal y legal del mercado y no a intromisiones o direccionamientos ajenos a él.

En los países donde rige el sistema de economía de mercado suele haber una agencia estatal especializada en la supervisión, control y corrección de las actuaciones contrarias a la libre, legal y leal competencia mercantil. En nuestro país esta organización se creó mediante el Decreto Ley N° 25868 el año 1992 y es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Industrial INDECOPI.

El principio-obligación de libre competencia mercantil impone a los funcionarios públicos el deber de no participar como actores en el mercado que están supervisando, mientras estén desempeñando su cargo y también por el tiempo adicional determinado en la legislación respectiva.

Los entes administrativos del Estado también están prohibidos de establecer innecesarias, inútiles, o gravosas barreras burocráticas a las empresas

operadoras de radiodifusión, en requisitos, plazos, trámites, permisos, autorizaciones, pagos, adquisiciones, etc., salvo que haya sustento legal para imponer alguna barrera por interés público comprobado.

El principio-obligación de libre competencia mercantil impone a las empresas operadoras, sus directivos y gestores, la prohibición de solicitar o aceptar, una prebenda dineraria, o de cualquier otro tipo, de ninguna persona pública o privada, a cambio de limitar o renunciar a su libertad de competencia mercantil.

También están obligados a no concertar ni acordar acciones con otros competidores, a fin de distorsionar la oferta y demanda del servicio, mediante la utilización vedada de recursos perjudiciales para la libre, legal y leal competencia mercantil, como la fijación arreglada de tarifas publicitarias, la contratación de personal, la realización de campañas y cualquier otro tipo de acuerdos cuyo propósito sea afectar el libre desenvolvimiento del mercado, incluso aunque ello no llegue a producirse.

En suma, el deber fundamental del principio-obligación de libre competencia de los titulares, consiste en actuar en forma completamente autónoma e individual, es decir del modo más libre posible en el mercado, sin acuerdos con otros competidores. Dicho deber también concierne de algún modo a los usuarios de la radiodifusión, porque deben velar por la defensa de sus derechos e intereses como radioyentes y televidentes, exigiendo la leal y legal actuación de las radioemisoras y de los canales de televisión y planteando las quejas y denuncias respectivas ante los órganos de las operadoras o de las autoridades según corresponda.

### **El principio-obligación de libertad de acceso**

#### ***LRTV***

*Artículo 1.- El acceso a los servicios de radiodifusión se rige por los siguientes principios:*

*b) **Libertad de acceso.**- El acceso a la utilización y prestación de los servicios de radiodifusión está sujeto a los principios de **igualdad de oportunidades y de no discriminación.***

Este principio-obligación impone a las autoridades del MTC el deber de regir los procesos administrativos de otorgamiento de autorizaciones y licencias, respetando la igualdad de oportunidades y la no discriminación de los participantes.

## **LRTV**

### **Artículo 16.- Modalidades de otorgamiento de la autorización.**

*Las autorizaciones del servicio de radiodifusión se otorgan a **solicitud de parte o por concurso público**. El concurso público es obligatorio cuando la cantidad de frecuencias o canales disponibles en una banda es menor al número de solicitudes presentadas.*

...

Algunos ejemplos de cómo podría darse cumplimiento a lo estipulado en el principio-obligación del literal b del artículo II, sobre igualdad de trato y de no discriminación de los postulantes, están: exigir los mismos requisitos y condiciones a todos los solicitantes, respetar el orden de ingreso de las solicitudes de postulación, no discriminar a los postulantes por sus orientaciones de orden político o ideológico, tramitar con igual diligencia los expedientes presentados, otorgar las respectivas autorizaciones y licencias sin preferencias de carácter económico, social, religiosa y otras, no renovar o prorrogar las licencias al vencimiento de su plazo, aplicándose con igualdad los criterios establecidos en el procedimiento, etc.

La LRTV ha mantenido el plazo ordinario de otorgamiento de la licencia por diez años, renovable automáticamente, para operar un servicio de radiodifusión. Entre los requisitos para la renovación de la licencia se ha establecido que la autoridad debe comprobar que se han cumplido satisfactoriamente los requisitos de ley, entre los que está haber desarrollado el plan o proyecto de comunicaciones que la operadora presentó originalmente.

## **LRTV**

### **Artículo 15.- Plazo de vigencia**

*El plazo máximo de vigencia de la autorización es de **diez (10) años**, computados a partir de la fecha de notificación de la respectiva resolución y **se renueva automáticamente** por períodos iguales, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.*

*Sin perjuicio de la notificación antes indicada, el Ministerio publicará la respectiva resolución de autorización.*

Es de gran trascendencia la nueva obligación que se introdujo en la LRTV, a insistencia de las organizaciones ciudadanas, de que los postulantes deben presentar en el expediente de postulación a una autorización y licencia, el proyecto de comunicación a desarrollar, además de la información habitual requerida de orden legal, técnico y económico.

### **LRTV**

#### *Artículo 17.- Contenido de la solicitud*

*La solicitud para obtener una autorización para prestar un servicio de radiodifusión debe contener la información técnica, legal, económica y **de comunicación**, conforme al Reglamento.*

A fin de asegurar al máximo posible el respeto del principio de igualdad de trato y de no discriminación de los postulantes en los procedimientos, se requiere que estos se desarrollen con la mayor acuciosidad posible, examinando a cabalidad las características de los participantes y que estas sean comprobadas fehacientemente. De esta forma se podrá conocer con certeza el origen de los recursos económicos que ingresan a la radiodifusión e impedir que se introduzcan intereses ajenos a los del postulante, los cuales incluso podrían provenir de fuentes delictivas.

### **LRTV**

#### **Artículo 24.- Participación extranjera**

*Sólo pueden ser titulares de autorizaciones y licencias personas naturales de **nacionalidad peruana** o personas jurídicas constituidas y domiciliadas en el Perú.*

*La participación de extranjeros en personas jurídicas titulares de autorizaciones y licencias **no puede exceder del cuarenta por ciento (40%) del total de las participaciones o de las acciones del capital social, debiendo, además, ser titulares o tener participación o acciones en empresas de radiodifusión en sus países de origen.***<sup>7</sup>

*El extranjero, ni directamente ni a través de una empresa unipersonal, puede ser titular de autorización o licencia.*

En el originario artículo 24 de la LRTV, los extranjeros estaban limitados a poseer solo el 40% de las participaciones o acciones de las operadoras de radiodifusión, pero el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de esta diferenciación entre nacionales y extranjeros. Por lo tanto, estos ya no pueden ser discriminados y su participación en las organizaciones de radiodifusión del país solo está limitada a la regla de reciprocidad que exista en sus respectivos países para la participación de los peruanos.

***Artículo 16.- Modalidades de otorgamiento de la autorización.***

...

*La conducción de los concursos públicos está a cargo del Ministerio, actuando como **veedor el Consejo Consultivo de Radio y Televisión.***

De acuerdo al artículo 16 el CONCORTV actuará de veedor en los procesos administrativos de concurso para la postulación por autorizaciones y licencias de radiodifusión, a fin de que se respete, entre otros, el principio-obligación sobre la igualdad de oportunidades y la no discriminación de los postulantes.

La LRTV creó el Consejo Consultivo de Radio y Televisión CONCORTV y entre sus funciones incluyó la de participar en los procedimientos de autorización y licencia. Este órgano estatal está integrado por nueve representantes de instituciones civiles que cumplen sus funciones ad honorem y un miembro del MTC que solo tiene derecho a voz.

---

<sup>7</sup> Tribunal Constitucional.- Expediente N° 00013-2007-PI-TC, publicado el 16 diciembre 2007.

## **LRTV**

### **Artículo 54.- Composición del Consejo Consultivo de Radio y Televisión**

*El Consejo Consultivo de Radio y Televisión - CONCORTV, es un órgano adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Es conformado de la siguiente manera:*

- a) Un representante del Consejo de la Prensa Peruana;*
- b) Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 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.*

*La designación de los miembros del Consejo Consultivo de Radio y Televisión se formaliza mediante resolución del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a propuesta de las entidades que lo integran. El cargo de miembro del Consejo será ejercido ad honórem.*

*Su Presidente es elegido entre sus miembros por un período de dos (2) años, improrrogable. Tiene voto dirimente.*

El ConcorTV no dirige los procedimientos administrativos de acceso a los servicios de radiodifusión y sus funciones en aquellos son muy limitadas, lo que constituye una deficiencia de la LRTV y así ha sido señalado también por algunos consultores. Por otro lado, la opinión unánime de los consultores entrevistados es que en general la actuación de este órgano con representación ciudadana, ha sido muy importante durante todos los años de vigencia de la LRTV.

El Reglamento circunscribió las funciones de veedor del CONCORDTV a los actos públicos más formales de presentación de propuestas y de otorgamiento de la buena pro y el artículo 108 solo le asignó el rol de observador en la preparación del Plan de Asignación de Frecuencias, mientras que el artículo h del artículo 58 de la LRTV no había delimitado de esta forma su participación.

### **El principio-obligación de transparencia**

*El acceso a los servicios de radiodifusión se rige por los siguientes principios:*

*c) **Principio de transparencia.**- En el otorgamiento de autorizaciones para el servicio de radiodifusión se tendrán en consideración **criterios conocidos y el principio de predictibilidad.** Las decisiones deberán estar **debidamente motivadas y sustentarse en la normatividad vigente.***

La LRTV ha relacionado específicamente el principio-obligación de transparencia, con el cumplimiento de los siguientes deberes de las autoridades al expedir las resoluciones de acceso a las licencias: primero, respetar el principio de predictibilidad administrativa, es decir solo aplicar las normas que han sido aplicadas previamente; y segundo, respetar el principio de publicidad administrativa, es decir fundamentar debidamente la motivación de la decisión y sustentar esta sobre normas legales que hayan sido dadas a conocer con antelación al caso actual sobre el que se pronuncia la resolución.

El desarrollo legislativo, doctrinario y jurisprudencial en el país del principio de transparencia en la actuación gubernamental fue puesto en marcha desde el año

2000 y se ha formalizado en las Leyes Nos. 27806 y 27927. Por tanto, el proceso de gestación normativa del principio de transparencia ha corrido en forma paralela a las dos décadas de vigencia de la LRTV. Se puede citar como un ejemplo cotidiano de ejercicio del principio de transparencia del ConcorTV, el mantenimiento constante de su página web, en la que además de la normativa, incluye informaciones sobre las investigaciones realizadas y sobre las actividades que realiza para dotar a los ciudadanos de mayor conocimiento y de capacidad de supervisión de la actividad de la radiodifusión.

### **El principio-obligación de eficiencia**

*El acceso a los servicios de radiodifusión se rige por los siguientes principios:*

*d) **Uso eficiente del espectro.**- A fin de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la asignación de frecuencias y el otorgamiento de la autorización para la prestación de los servicios de radiodifusión, se efectúa bajo **criterios de objetividad, transparencia e imparcialidad, de acuerdo con la disponibilidad de frecuencias.***

El principio-obligación de velar por la eficiencia del espectro radioeléctrico también se debe expresar en los procedimientos administrativos de otorgamiento o de renovación de la autorización y la licencia. Para ello se deben aplicar criterios de objetividad, transparencia e imparcialidad al evaluar a los postulantes y a los operadores en su solicitud de licencia o de renovación.

Las autoridades deben fundar sus decisiones en el examen acucioso de los datos objetivos y comprobados que presenten los postulantes, certificando sus capacidades económicas, legales, técnicas y comunicacionales, con lo cual se evitará la subjetividad y la carencia de rigor en la evaluación. De este modo también se asegurará que el sector de la radiodifusión se desarrolle dentro de los niveles a los que aspira la LRTV y que la precarización técnica, legal y ética no se propague, como a veces sucede según lo observado críticamente por estudiosos del sector.

Lo ideal es que la operación de las frecuencias radiales y de los canales de televisión sea autorizada en favor de empresas y organizaciones con capacidad

integral comprobada para usar eficientemente, es decir a plenitud operativa y conforme a su compromiso, comercial, educativo o comunitario, los servicios de radiodifusión. El cumplimiento del principio-obligación de eficiencia del uso del espectro radioeléctrico, también se dirige a impedir que las emisoras de radio y los canales de televisión terminen en poder de operadores incapacitados, o desinteresados en la comunicación, lo que significaría un desperdicio de licencias, cuando puede haber postulantes mejor acreditados para aprovechar las licencias en beneficio de los usuarios. Por otro lado, el principio-obligación de eficiencia impone a las operadoras de radio y televisión el deber de obtener el máximo rendimiento posible de las transmisiones, tanto en la cantidad del tiempo de transmisión, como en la calidad de la programación que difunden, a fin de satisfacer la diversidad de demanda del público del país.

Entre las muchas formas de velar por el cumplimiento del principio-obligación de eficiencia, se podrían considerar:

- a) aplicar el criterio de objetividad en el examen destinado a conocer y sopesar realistamente las capacidades exigibles a los postulantes, comprobando si poseen el capital, personal, equipamiento, etc. para viabilizar la propuesta comunicacional que presentan;
- b) mantener abierto a la mirada pública el desarrollo de los procedimientos de proceso de evaluación y calificación de los postulantes de nuevas licencias y de los operadores que buscan su renovación, a fin de recibir y atender las objeciones u observaciones que se presenten y efectuar las correcciones respectivas;
- c) evitar en los procedimientos administrativos la participación de quienes tienen un conflicto de interés, sea el impedimento de orden moral (la excusa pertinente en este caso se denomina "*por decoro*" según la terminología administrativa usual), sea el impedimento de orden legal;
- d) monitorear con personal capacitado si la programación que transmiten las radioemisoras y los canales de televisión corresponde a la clase de licencia otorgada (comercial, educativa, comunitaria);
- e) examinar si los contenidos transmitidos en la programación de las radios y los canales de televisión son de cantidad, diversidad y calidad suficientes, así como

consistentes con las características del proyecto de comunicación presentado por el postulante al solicitar la autorización y la licencia;

f) suspender temporalmente la licencia cuando se detecte un impedimento pasajero de la operadora para las transmisiones, o cancelarla definitivamente si se comprueba el desaprovechamiento constante de la frecuencia radial o del canal de televisión asignados y por la misma razón no renovar la licencia si vencido el plazo de diez años, se observa incumplimiento del principio de eficiencia;

g) denegar el otorgamiento de autorizaciones y licencias para operar radiodifusoras sonoras o por televisión en diferentes regiones y localidades, si se comprueba que el propósito de acumularlas es para comercializarlas posteriormente a terceros;

h) propiciar que los operadores autorizados utilicen la radio o la televisión asignadas el máximo tiempo posible de transmisión y con la mayor cantidad, diversidad y calidad de programación, a fin de satisfacer el mayor número de expectativas de los usuarios del territorio nacional;

En suma, el principio-obligación de eficiencia se dirige a fomentar que en el otorgamiento de las frecuencias radiales y los canales de televisión se apliquen los criterios de objetividad, transparencia e imparcialidad. Igualmente, este principio-obligación pretende que se utilicen las licencias vigentes con su máximo provecho posible, buscando que con las transmisiones de la programación de radio y televisión se brinden los mayores beneficios de información y entretenimiento a los oyentes y televidentes.

### **El principio-obligación de neutralidad tecnológica**

*El acceso a los servicios de radiodifusión se rige por los siguientes principios:*

e) **Neutralidad tecnológica.**- *En la promoción y autorización de los servicios de radiodifusión por el Estado, **no se condiciona** el uso de una determinada tecnología, salvo en beneficio del televidente o radioyente.*

El principio-obligación de neutralidad tecnológica establece que no se debe promocionar administrativamente la adquisición y la utilización de una

determinada tecnología de radio o televisión, marcas, modelos, etc. También se obliga a no condicionar la expedición de una autorización de operación, a la adquisición o al uso de algunas marcas y tipos específicos de procesos, equipos, modelos, herramientas, repuestos, etc. que se utilizan en la actividad de radio y televisión.

Mediante el principio-obligación de neutralidad tecnológica se busca asegurar que los procesos de decisión y de actuación de los operadores sean de su exclusiva responsabilidad y los desarrollen con absoluta libertad, conforme a lo que ellos consideren más favorable para sus intereses y los de sus oyentes o televidentes.

Debido a que rige el principio-obligación de neutralidad, los postulantes pueden mantener plenamente su libertad de decisión al realizar los tres procedimientos fundamentales que son el de autorización, de permiso y de licencia.

Mediante la autorización administrativa se declara la conformidad oficial de la documentación legal, económica, técnica, comunicacional, etc. presentada por el postulante que pretende acceder a la operación de un servicio de radiodifusión. El monto del derecho a pagar por postular a una autorización, es fijado por el MTC para cada caso, en forma variable, según la clase de servicio de que se trate, la disponibilidad de licencias, las locaciones en que están disponibles, etc. El monto podría ser menor para las radiodifusoras educativas y comunitarias (artículo 64 de la LRTV).

El permiso administrativo consiste en la aprobación oficial de la instalación de los equipos necesarios en los estudios y en las locaciones respectivas.

La licencia administrativa señala el plazo de inicio y de término de la operación o funcionamiento de las transmisiones radiales o televisivas, concediéndose el plazo de prueba de hasta un año, o el inicio de la licencia definitiva por el plazo de diez años, prorrogable automáticamente previa comprobación del cumplimiento de los requerimientos establecidos. El pago del canon anual por utilización del espectro radioeléctrico se fija en porcentajes variables de la UIT, según los equipos que se tengan. Para las radiodifusoras educativas el monto es el 50% del de las operadoras comerciales y para las radiodifusoras comunitarias el 25% (artículo 67 de la LRTV). La tasa anual de explotación comercial está fijada en el 0.5% sobre los ingresos brutos de las operadoras y

no están afectas a dicho pago las radiodifusoras educativas y comunitarias (artículo 66 de la LRTV).

Desde hace más de veinte años, luego de idas y vueltas legislativas al respecto, se ha establecido legalmente que las operadoras educativas y comunitarias también pueden transmitir anuncios publicitarios, sin pagar la tasa de explotación comercial. Este hecho ha dado lugar a reclamos ocasionales de las operadoras comerciales que lo consideran un acto de competencia desleal. También hay quienes aducen que hay operadores que tienen licencias formalmente educativas, pero que realmente las usan predominantemente de modo comercial, incluso presuntamente en algunos casos con fines delictivos diversos, por lo que es conveniente que este asunto se revise y se reordene integralmente.

### **Colofón**

El asunto referente a la eficacia, cumplimiento, o vigencia real de los cinco principios-obligaciones de acceso a la operación a la radiodifusión sonora y por televisión establecidos por la LRTV, entre los cuales ocupa el lugar preeminente el principio rector de libre competencia, no ha estado ajeno a los avatares de orden político, económico y social del país.

En conjunto se puede afirmar que los principios-obligaciones de acceso a las autorizaciones y licencia han tenido eficacia (cumplimiento) como marco referencial para guiar las conductas de los funcionarios y de los operadores en los respectivos procedimientos administrativos y para saber cuándo alguien se aparta de aquellos. Dicho cumplimiento también ha producido la efectividad normativa (obtención de resultados esperados), pues en las dos décadas de vigencia de la LRTV el sector de la radiodifusión ya no aparece públicamente con las marcas delictivas que tuvo a fines de los años noventa por su participación en la supresión del principio de libertad de competencia mercantil.

Hay que anotar, sin embargo, que se observa entre los observadores e investigadores una creciente preocupación sobre la situación general de dificultades de diverso tipo que atraviesan actualmente las radiodifusoras y no solo las más grandes. Hay que destacar que las radiodifusoras más pequeñas, locales y regionales, debido a su proliferación excesiva y desordenada y a su insuficiente capacidad en diferentes aspectos de la vida empresarial, se han

vuelto más vulnerables a infringir los principios-obligaciones de la libre competencia mercantil y si ello sucediera, se privaría al país de su importante aporte histórico al sostenimiento de la vida democrática nacional.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LOS PRINCIPIOS-OBLIGACIONES DE LA PROGRAMACIÓN DE LA**  
**RADIODIFUSIÓN CON LAS PERSONAS**

**Premisa metodológica**

Los doce principios-obligaciones del artículo II establecen los parámetros básicos de conducta que son exigibles a los operadores de la radio y la televisión al producir y difundir su programación.

Las primeras palabras con que la LRTV enuncia los principios-obligaciones, son: defensa, libertad, respeto, fomento, protección, formación, promoción y responsabilidad. Todos son sustantivos denominados abstractos por la gramática, los que se emplean usualmente para referirse a ideas o sentimientos no perceptibles por los sentidos. Esta podría ser una explicación de por qué algunos consideran que estos principios-obligaciones son solo expresiones ambiguas y generales y por tanto no exigibles cotidianamente a la radio y la televisión del país, bastando con tenerlas como declaraciones generales de buenas intenciones.

El propósito de este capítulo y los dos siguientes de este informe es contribuir a objetivar el contenido de los principios-obligaciones que deben regir en la programación de la radio y la televisión, pues en ellos se señalan deberes concretos sobre los cuales es pertinente exigir eficacia (cumplimiento cotidiano) y efectividad (logro de los resultados pretendidos).

A fin de realizar este ejercicio de objetivación de los principios-obligaciones, ellos se han agrupado en tres conjuntos, cada uno compuesto por cuatro principios-obligaciones entre los que se puede establecer cierta conexión conceptual, sin desconocer que todos en conjunto persiguen el mismo fin humanista fundamental.

**Constitución de 1993**

**Artículo 1**

*“La defensa de la **persona humana** y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.*

El primer conjunto de los cuatro principios-obligaciones de la programación, en relación con las personas en general, comprende los siguientes:

- La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (literal a).
- El respeto al pluralismo informativo, político, religioso, social y cultural (literal c).
- La protección y formación integral de los niños y adolescentes, así como el respeto de la institución familiar (literal g).
- El respeto al honor, la buena reputación y la intimidad personal y familiar (literal k).

En el segundo conjunto se han reunido los cuatro principios-obligaciones, o deberes fundamentales de la programación, en relación al Estado como representante legal de las personas:

- La defensa del orden jurídico democrático, de los derechos humanos fundamentales y de las libertades consagradas en los tratados internacionales y en la Constitución Política (literal d).
- El fomento de la educación, cultura y moral de la Nación (literal f).
- La promoción de los valores y la identidad nacional (literal h).
- La responsabilidad social de los medios de comunicación (literal i).

En el tercer conjunto están los cuatro principios-obligaciones o deberes fundamentales de la programación radial y televisiva, en relación a las personas que fundaron y que trabajan en las operadoras:

- La libertad de expresión, de pensamiento y de opinión (literal b).
- La libertad de información veraz e imparcial (literal e).
- El respeto al Código de Normas Éticas (literal j).
- El respeto al derecho de rectificación (literal l).

### **Sustentaciones legales**

En la exposición sobre los principios-obligaciones de la programación se ha recurrido a fuentes legales que consideramos pertinentes para nuestro propósito, como son el Código Civil de 1984, el Código Penal de 1991, la Constitución de 1993, la Ley General de Sociedades N° 26887 de 1997, el Código de los Niños y los Adolescentes Ley N° 27337 del año 2000.

El cumplimiento de los principios-obligaciones de programación es exigible a todo operador de un servicio de radiodifusión, sin diferenciarse entre los comerciales, educativos y comunitarios. Estos principios-obligaciones constituyen los parámetros universales de la conducta exigible a los operadores en general, sobre lo que deben dar, hacer y no hacer al producir y difundir la programación de sus contenidos radiales o televisivos.

La relación obligacional de derechos y deberes entre los operadores de la radiodifusión sonora y por televisión, por un lado, y los radioyentes y televidentes por otro lado, no se origina por la suscripción de un contrato individual, pues este solo se exige en el Perú para la prestación del servicio de televisión por cable. El sustento de dicha relación obligacional radica en que cada oyente y televidente es integrante de la nación y esta es la propietaria de las frecuencias radiales y de los canales de televisión, por lo que cabe reclamar a los operadores que atiendan el interés público en beneficio de los oyentes y televidentes y una de las vías principales para ello es el cumplimiento de los principios-obligaciones que rigen la transmisión de su programación.

Hay que resaltar también que siempre los beneficiarios del cumplimiento de los doce principios-obligaciones son las personas humanas, quienes pueden exigir a los radiodifusores la satisfacción de sus derechos expectaticios, en forma directa (capítulo tercero), a través de su representante el Estado (capítulo cuarto) y mediante los fundadores y trabajadores de las operadoras (capítulo quinto).

### **El debate interminable**

A diferencia de las reglas sobre el acceso a la operación de la radiodifusión que no suelen ser de interés de la gente en general, los principios antes citados y las reglas sobre la programación de contenidos por las radios y los canales de televisión son causa de frecuentes debates en todos los niveles de la población del país.

### **La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (literal a del artículo II).**

La afirmación de la primacía de la persona humana ante la sociedad y el Estado, y la defensa y el respeto de su dignidad, se efectuó por vez primera en la

Constitución de 1979, ciento cincuenta años después de la primera Constitución de 1823 y luego de más de una decena de textos constitucionales.

### **Constitución de 1979**

*Artículo 1.-La **persona humana es el fin supremo** de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla.*

La Constitución actual del año 1993 ha recogido de modo muy semejante dicho texto y seguramente este se mantendrá en el futuro.

### **Constitución de 1993**

*Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el **fin supremo** de la sociedad y del Estado.*

El artículo 1 del Código Civil de 1984 ha reiterado el secular precepto, de que la vida de la persona humana se inicia con la concepción y de que al concebido se le considera sujeto de derecho para todo lo que le favorece.

### **Código Civil de 1984**

*Artículo 1.- La persona humana es sujeto de derecho desde su **nacimiento**.*

*La vida humana comienza con **la concepción**. El concebido es sujeto de derecho para todo cuanto le favorece.*

En el último medio siglo esta declaración jurídica y otras conexas al origen y al fin de la vida humana han suscitado múltiples discusiones científicas, jurídicas y morales. Esta realidad también plantea retos inéditos a la radiodifusión, entre ellos cómo tratar el asunto del aborto, de la eutanasia y otros conexas al nacimiento y a la muerte de los seres humanos, respetando siempre el deber de cumplir el principio-obligación de defender la persona humana y de respetar su dignidad.

Al igual que la Constitución, también la LRTV ha impuesto el deber fundamental de que los licenciarios de la radiodifusión sonora y por televisión protejan y defiendan la persona humana y respeten su dignidad al transmitir sus programas. No es posible enumerar todas las formas específicas de defender la persona humana y de respetar su dignidad, en cualquiera de las situaciones que se

presenten en los programas de la radio y la televisión, pues obviamente ello dependerá de múltiples y cambiantes factores de género, formato, horario, público y otros.

Lo que sí se puede exigir a los operadores de la radiodifusión es que los productores, los directores, los conductores y todos los involucrados directamente en la producción y difusión de los programas, tomen sus decisiones y actúen con sensatez y moderación al presentar o referirse a las personas humanas, a fin de evitar que en la transmisión de los programas se utilicen palabras e imágenes que las degraden de cualquier modo.

Durante las dos décadas de vigencia de la LRTV no han estado ausentes en la opinión pública los juicios negativos sobre la programación de la radiodifusión del país en general y más frecuentemente sobre la televisión, a la que se le acusa ocasionalmente de ofender a las personas presentes, bajo la justificación del humor, del juego, etc. y a las personas ausentes, con el propósito de realizar investigaciones de interés público. En este comportamiento televisivo tienen responsabilidad compartida quienes auspician la programación (anunciantes), la producen (operadores), la dirigen y conducen (comunicadores), la consumen (oyentes y televidentes) y la promocionan (periodistas).

La precariedad económica, organizativa y laboral de muchas radioemisoras, sobre todo las de alcance local, se trasluce en la improvisación constante y en el desarrollo descuidado de los programas, utilizándose cada vez más un lenguaje ajeno a las reglas de conducta y urbanidad, todo lo cual puede resultar ofensivo para un sector importante de los oyentes.

El decaimiento empresarial, profesional y laboral de las operadoras de radio y televisión también se manifiesta en el trato a veces desatinado de los conductores y reporteros, a las personas que llaman por teléfono a las radios, a las que asisten a los programas televisivos, o a las que son entrevistadas en las calles, lo que incluso sucede cuando algunas personas están atravesando situaciones muy dolorosas.

En contraparte, hay que destacar como un resultado positivo de la LRTV, según varias investigaciones y la opinión de consultores entrevistados, que en comparación con lo que sucedía hace más de veinte años, al menos en la televisión de alcance nacional se ha observado un lento y sostenido crecimiento

de una mayor conciencia, preocupación y práctica de respeto a las personas sin incidir negativamente en alguna característica física, social, económica, etc. de ellas.

El artículo 2 de la Constitución vigente de 1993, en que se enuncia la larga lista de los derechos fundamentales de las personas, es una fuente legal principal que debería servir cotidianamente a los productores, comunicadores y trabajadores de la radio y de la televisión para acometer individual y colectivamente con mayor solvencia la tarea de aprendizaje y de práctica de la defensa de la persona y de respeto de su dignidad en la programación.

### **El respeto al pluralismo informativo, político, religioso, social y cultural (literal c del artículo II).**

El segundo principio-obligación de la programación con las personas, pretende que los radiodifusores tengan conciencia de la diversidad nacional de personas que hay en el país, la cual el antropólogo Carlos Iván Degregori encontró que era la realidad que mejor servía para definir al Perú y por eso dijo que “*no hay país más diverso*”.<sup>8</sup> Los radiodifusores tienen el deber de mostrar dicha diversidad en forma respetuosa en la programación que contenga información política, religiosa, social, económica, cultural y de cualquier otra índole.

Un medio simple, eficaz y rápido de contribuir a la formación de los trabajadores de la radio y la televisión en el conocimiento y consiguiente respeto del pluralismo político, religioso, étnico, etc. y de la diversidad nacional, puede ser entregarles una cartilla con algunos de los artículos constitucionales que se refieren a ello.

#### **Constitución de 1993**

*Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: ...*

*3. A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada...El ejercicio público de **todas las confesiones** es libre...*

*19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la **pluralidad étnica y cultural** de la Nación.*

---

<sup>8</sup> DEGREGORI, Carlos Iván (editor). No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana. IEP. Lima, 2012.

*Artículo 35.- ... Los ciudadanos **pueden ejercer** sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley...*

En la investigación se ha comprobado que cada vez tiene más eficacia o cumplimiento el principio-obligación de respetar la diversidad de las personas en los programas de radio y televisión y que ahora ya no se difunde habitualmente, como sucedía hace más de veinte años, programación abiertamente discriminatoria de las personas, por sus diferentes características físicas, culturales, económicas, sociales, etc. La Sociedad Nacional de Radio y Televisión también ha dejado constancia de que al producirse excepcionalmente un caso de discriminación en alguna de las empresas que son miembros de su organización, entre los que están los principales canales de televisión de difusión nacional, el Comité de Ética ha cumplido con denunciar y sancionar a los operadores o conductores que han incurrido en dicha infracción.<sup>9</sup>

En la producción y la difusión de la programación radial y televisiva de carácter informativo (noticieros, espacios periodísticos y semejantes), los operadores deben cumplir el principio-obligación de mostrar la diversidad política (partidos, movimientos, etc.), religiosa (catolicismo, cristianismo, judaísmo, etc.), social (origen, trabajo, profesión, etc.), cultural (lenguas, costumbres, etc.) y cualquier otra diferencia existente entre las personas de las distintas comunidades del país.

Es evidente que el cumplimiento del principio-obligación de respeto al pluralismo por las radioemisoras y televisoras tiene que adecuarse a las características de cada operadora nacional, por lo que no cabe dar una instrucción general al respecto, sino observar y aprovechar diversas experiencias. En algunos países se presenta algunas veces el asunto de la diversidad nacional en un solo programa y otras haciendo una serie de programas sobre cada una de las expresiones de dicha diversidad, etc., pues hay muchas formas posibles de cumplimiento de esta obligación.

En suma, lo que importa en cumplimiento del principio-obligación, es que se evite la presentación informativa sesgada, exclusiva, excluyente, de solo algunas posiciones políticas, religiosas, sociales, culturales, etc. en la programación.

---

<sup>9</sup> Sociedad Nacional de Radio y Televisión.- <https://snrtv.org.pe/casos/>

Pero, por supuesto, puede haber excepciones por requerimientos de producción y por otros condicionamientos ineludibles y en tales casos lo apropiado podría ser incluir la advertencia previa y explícita de que se ha limitado la exposición de la materia a un solo punto de vista.

En general se ha observado que a lo largo de las dos décadas últimas hay un cumplimiento creciente (eficacia) en las radios y en las televisoras del deber de respetar y presentar positivamente el pluralismo informativo, político, social y cultural del país. También se ha comprobado que este cumplimiento está produciendo el efecto legal pretendido (efectividad) de generar una mayor conciencia y una actitud más favorable en los oyentes y televidentes del reconocimiento positivo de la amplia diversidad nacional.

**La protección y la formación integral de los niños y adolescentes, así como el respeto de la institución familiar (literal g del artículo II).**

El tercer principio-obligación impone el deber de contribuir mediante la programación televisiva, a la protección y a la formación integral de los niños y adolescentes, así como a respetar la institución familiar.

El legislador ha considerado que estos dos tipos etarios de personas (niños y adolescentes), debido a su mayor vulnerabilidad e indefensión, por sus años y por su desarrollo psicosocial, requieren de especial protección y de que por eso la programación de la radio y la televisión también debe contribuir a su formación integral.

A lo largo de un siglo de progresiva masificación de las comunicaciones, ha sido creciente la preocupación política y jurídica por aprobar una regulación protectora de los menores y de las familias en los medios de comunicación social y exigir su cumplimiento. Lo demostró el establecimiento oficial de la censura, prohibición y clasificación de las películas por edades y a veces también por horarios y salas, desde que se iniciaron las exhibiciones cinematográficas en el país a fines del siglo XIX. La voluntad estatal de proteger a los menores de los medios de comunicación social también se demostró con algunas disposiciones referentes a la radio en los años veinte y con otras sobre la televisión en los años cincuenta, pero la máxima expresión de este tipo de normativa protectora de los menores fue durante el gobierno militar de los años setenta.

En la actualidad el sistema legislativo tuitivo o proteccionista de los menores de edad tiene su expresión principal en la Ley N° 27337 Código de los Niños y

Adolescentes promulgado el 2 de agosto del año 2000, el cual también se refiere a algunos deberes de la radiodifusión, en base a la Constitución vigente.

### **Constitución de 1993**

*Artículo 4.- La comunidad y el Estado **protegen especialmente** al niño, al adolescente...También protegen a la **familia** y promueven el **matrimonio**. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.*

### **Código de los Niños y Adolescentes**

*Artículo II.- El niño y el adolescente son sujetos de derechos, libertades y de **protección específica**.*

*Artículo VIII.- Es deber del Estado, la familia, las instituciones públicas y privadas ... promover la **correcta aplicación** de los principios, derechos y normas establecidos en el presente Código y en la Convención sobre los Derechos del Niño.*

*Artículo 25°.- El Estado garantiza el ejercicio de los **derechos y libertades** del niño y del adolescente ...*

*Artículo 26°.- El Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) promoverá, en los **medios de comunicación masivos, espacios destinados a la difusión** de los derechos del niño y el adolescente. Para estos fines, podrá suscribir convenios de cooperación.*

Desde hace años una de las falencias más notables de las radios y los canales de televisión es la escasez de producción y difusión de programas para niños y adolescentes y ello se ha acrecentado incluso durante las dos décadas de vigencia de la LRTV. Las operadoras del servicio televisivo han abandonado casi por completo su atención a los niños y adolescentes, privándolos de programación adecuada para ellos, salvo el caso más destacado de IPE Perú del IRTP.

La radiodifusión tampoco ha contribuido últimamente de manera significativa al conocimiento y promoción de los derechos de los menores por la programación. Ello quiere decir que en el plazo de medio siglo, en el país se ha pasado de un sistema que algunos calificaron de sobrerregulación protectora de los menores

durante el último gobierno militar, a un sistema de autorregulación que tiene poco cumplimiento (eficacia) en cuanto a la atención protectora especial de los menores y que por tanto tampoco puede ofrecer el logro de los resultados esperados (efectividad).

Por lo tanto, el deber fundamental de brindar atención a los niños y a los adolescentes en la programación radiotelevisiva es un asunto que necesita ser reevaluado con urgencia. Más que añadir reglas, podría emprenderse una intensa y extensa campaña de renovación de los operadores, productores y conductores en la formación y la práctica de la autorregulación específicamente concerniente a los niños y adolescentes en la programación.

También es importante que se compruebe cuántas operadoras de radio y televisión han suscrito convenios con el MIMP para apoyar lo dispuesto en el Código de Niños y Adolescentes, cuáles han sido las características de dichas producciones en la difusión de la programación y cuáles han sido los resultados y las mejoras que deberían hacerse.

Hay que preguntarse y examinar cuál es el aporte específico de las radioemisoras a la protección y formación integral de los niños y los adolescentes, porque la atención sobre este asunto se suele centrar solo en lo que las televisoras han hecho o no han hecho y las obligaciones de las radios pasan desapercibidas, cuando el deber impuesto por el principio-obligación bajo examen es para ambos tipos de medios.

Aunque actualmente no hay norma legal que haya impuesto obligaciones de producción y difusión de programación infantil, ni de que sus formatos de realización tengan que estar supervisados por autoridades educativas, el principio-obligación citado debería impeler a las operadoras de radio y de televisión a obtener y cultivar un mayor conocimiento de la realidad que viven los niños y de los adolescentes y aplicarlo en la producción y la difusión de su programación.

Los radiodifusores también deberían tener al Código de los Niños y Adolescentes como fuente principal y permanente de consulta para su trabajo responsable, así como los estudios y las resoluciones expedidas sobre casos de denuncias sobre menores en los medios de comunicación, que hayan sido planteados, publicados, o debatidos, por organizaciones públicas como el ConcorTV, por instituciones privadas del país dedicadas a la protección de los niños, los

adolescentes y las familias, así como por personas individuales preocupadas por esta materia.

En cuanto al asunto referente al deber legal fundamental de la programación de radio y televisión de respetar la institución familiar, que también está en el principio-obligación bajo examen, hay que reconocer que actualmente este tema plantea retos inéditos que tendrán que ser afrontados paulatinamente por la radiodifusión, pues las concepciones sociales y legales sobre la familia están cada vez en mayor revisión.

Habría que empezar reconociendo que la normativa constitucional y civil del país no ha sufrido variación alguna sobre la concepción de la familia, *“cuya regulación jurídica tiene por finalidad contribuir a su consolidación y fortalecimiento”* (artículo 133 del Código Civil de 1984). Ello no impide que en el ejercicio de sus derechos y deberes fundamentales de información y comunicación, los servicios de radiodifusión aborden el tratamiento de la problemática cada vez más presente sobre las nuevas concepciones de la familia que circulan en el mundo y en el país.

La conclusión es que durante los últimos veinte años no se ha observado eficacia significativa (cumplimiento) del principio-obligación de la programación de radiodifusión en favor de los niños y los adolescentes, puesto que no solo no se produce ni se difunde programación adecuada para ellos en el horario familiar, sino que con relativa frecuencia los menores son presentados de manera inadecuada en programas de entretenimiento y en eventos trágicos de peligro y abandono, etc.

### **El respeto al honor, la buena reputación y la intimidad personal y familiar (literal k del artículo II).**

El cuarto y último principio-obligación del conjunto de deberes referidos a atender los derechos expectaticios de las personas, se refiere a la protección en la programación radiotelevisiva de bienes intangibles sumamente importantes para las personas, como son el honor, la buena reputación y la intimidad personal y familiar. Todos estos derechos están reconocidos como fundamentales en la Constitución, gozan de la protección del Código Civil y los delitos que se cometan contra ellos son sancionables según el Código Penal.

#### ***Constitución de 1993***

*Toda persona tiene derecho: ...*

7. Al **honor** y a la buena reputación, a la **intimidad** personal y familiar...  
Toda persona afectada por afirmaciones inexactas o agraviada en cualquier **medio de comunicación social** tiene derecho a que éste se **rectifique** en forma gratuita, inmediata y proporcional, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

#### **Código Civil de 1984**

Artículo 5º.- El derecho...al honor y demás inherentes a la **persona humana** son irrenunciables...no puede sufrir limitación voluntaria...

Artículo 14º.- La **intimidad** de la vida personal y familiar no puede ser puesta de manifiesto sin el asentimiento...

#### **Código Penal de 1991. Delitos contra el honor.**

##### **Difamación.**

Artículo 132º.- El que ante varias personas, reunidas o separadas, pero de manera que pueda difundirse la noticia, **atribuye** a una persona, un hecho, una cualidad o una conducta que pueda perjudicar su honor o reputación, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a ciento veinte días-multa.

#### **Código Penal de 1991. Delito de violación de la intimidad.**

**Artículo 154.-** El **que** viola la intimidad de la vida personal o familiar ya sea observando, escuchando o registrando un hecho, palabra, escrito o imagen, valiéndose de instrumentos, procesos técnicos u otros medios, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años.

Las infracciones y los delitos contra el honor y la intimidad de las personas son materias muy complejas y extensas, por lo que solo resulta pertinente indicar, en relación al objeto específico de este informe, que ambos tipos de delitos son la causa principal del mayor número de denuncias legales que las personas plantean contra la programación de la radiodifusión, por la actuación de los productores, directores, periodistas y conductores de las radios y de los canales de televisión.

En la programación de las radios y los canales de televisión no se suele valorar suficientemente el honor de las personas, a pesar de que es un derecho que tiene una larga historia. El honor es el patrimonio moral intangible de

reconocimiento social positivo, es la imagen pública que todas las personas van acumulando a lo largo de su vida y que les permite desenvolverse con el debido respeto y consideración de los demás, por lo que incluso hay quienes dicen que prefieren su honor a la vida y en la historia humana se han comprobado muchos casos de esta afirmación.

Sin embargo, este patrimonio valioso y necesario para que las personas puedan sobrevivir, convivir y desarrollarse, sufre riesgos constantes por las palabras, imágenes, relatos etc. de la programación de las radios y de los canales de televisión. La LRTV solo permite que los casos de difamación se interpongan ante el fuero judicial, común o civil, es decir que no podrían tramitarse quejas éticas por difamación, primero en la vía privada de las empresas y luego en la vía administrativa. Este punto de la LRTV debería someterse a revisión, pues mucha gente afectada por difamación, lo único que quiere es plantear una queja por infracción ética y no una denuncia judicial, pero la normativa no lo permite actualmente.

La gente reclama con frecuencia a los servicios de radiodifusión por incurrir en difamaciones, atribuyendo a las personas dichos o hechos perjudiciales que son falsos, o que pueden ser verdaderos, pero que los demás no tienen por qué saber, por cuanto no guardan relación con el interés público. A fin de probarse judicialmente que ha habido difamación, se requiere certificar legalmente que hubo intención de causar un daño y que efectivamente se produjo dicho daño económico o moral.

Pasando al asunto referente al derecho de la intimidad, hay que acotar que este se fue asentando y configurando jurídicamente a medida que se iba produciendo la expansión de los medios de comunicación social. El derecho a la intimidad es un derecho de historia breve, cuyos basamentos doctrinarios empezaron a aflorar a fines del siglo XIX, con la definición de la jurisprudencia norteamericana de que es el derecho que tiene toda persona a estar solo (*“the right to be let alone”*).<sup>10</sup>

El derecho a la intimidad consiste en preservar de la mirada pública el núcleo de la vida privada, por lo cual esta no se puede ni registrar ni difundir. La intimidad está conformada por todo aquello de orden físico, sentimental, mental, etc. que

---

<sup>10</sup> WARREN, Samuel D. y BRANDEIS, Louis D. The Right to Privacy. Harvard Law Review. 1890.

se halla en el ámbito más reservado de las personas, es todo aquello que ordinariamente está fuera de la vista y del conocimiento de los demás. La concepción de lo que se entiende por intimidad cambia según los estándares sociales de cada comunidad sobre lo que es público, lo que es privado y lo que es íntimo, en cada época y lugar. La programación radial y televisiva que está especialmente dedicada a la revelación de la vida de las personas públicas es la que suele entrar en conflicto frecuente con el derecho a la intimidad de las personas. En los veinte años de vigencia de la LRTV, no obstante haber conductores que han recibido severas condenas por graves delitos contra la intimidad, se les mantiene aún en las pantallas, lo que causa frecuente crítica del público.

Al igual que en los casos de violación del honor de las personas mediante difamación, la LRTV solo permite que los casos de violación de la intimidad de las personas, se interpongan ante el fuero judicial, común o civil, es decir que tampoco podrían tramitarse quejas éticas por violación de la intimidad en la vía privada de las empresas y luego en la vía administrativa. Este punto también debería someterse a revisión, pues hay personas afectadas por una violación de la intimidad que solo quieren plantear una queja por dicha infracción ética y no una denuncia judicial.

El derecho al honor de las personas, el cual a veces es afectado por la injuria, la calumnia y la difamación, así como el derecho a la intimidad, cuya trasgresión constituye un delito contra la libertad personal, son asuntos legales importantes que aún permanecen bastante alejados del conocimiento y el interés de gran parte de los operadores y comunicadores de la radio y la televisión, no obstante de que son muchas las denuncias que se plantean por violaciones contra el honor y la intimidad y que en los veinte años de vigencia de la LRTV han sido tramitadas en Poder Judicial, por cuanto actualmente no es procedente su tramitación como queja ética siguiendo la vía privada inicial y luego la vía administrativa final.

Hay que reconocer que a veces son oscuras y movibles las fronteras entre el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales de la información y de la comunicación y la perpetración de faltas y delitos contra los derechos también fundamentales al honor y a la intimidad de las personas. Justamente por ello, se requiere más que sobre otras áreas de la regulación radiotelevisiva, que los

operadores que están obligados al cumplimiento habitual del principio-obligación de respetar los derechos fundamentales del honor y la intimidad de las personas en su programación, brinden más atención a estos temas, revisando con regularidad la normativa y la jurisprudencia actualizada de casos.

### **Colofón**

Es imposible afirmar que los más de ocho mil servicios de radiodifusión que actualmente están operativos en el país, han cumplido o no, a través de su programación, en el largo período de veinte años, los deberes fundamentales de defender la persona humana y el respeto a su dignidad, respetar el pluralismo informativo, político, religioso, social y cultural, proteger y formar integralmente a los niños y adolescentes, así como respetar la institución familiar, el honor, la buena reputación y la intimidad personal y familiar.

En las páginas precedentes se han hecho solo algunas anotaciones sobre la eficacia (cumplimiento) y efectividad (logro de los resultados esperados) de cada uno de dichos deberes, tanto desde la perspectiva de la normativa, como desde la casuística. De todos modos, se pueden esbozar todavía algunas afirmaciones adicionales:

- a) La defensa de las personas se ha hecho patente en los programas informativos y periodísticos que acogen las denuncias de agraviados que reclaman por el reconocimiento de su dignidad ante particulares y autoridades. Esto ha sido menos visible en el trato cotidiano que se da a las personas en los programas de entretenimiento, de concursos, humorísticos y semejantes.
- b) Son cada vez más frecuentes en la radiodifusión las demostraciones de respeto al pluralismo nacional en todas las áreas de la vida, política, religiosa, cultural, etc., lo que demuestra que se está logrando un reconocimiento de la diversidad nacional y de la riqueza que ella significa.
- c) Los niños y los adolescentes son los grandes ausentes de la radio y la televisión, tanto como protagonistas de los programas, como receptores de ellos. La familia, como se entiende tutelarmente en el derecho, también sufre de falta de presencia y de atención con programación de calidad.
- d) El honor de las personas aún corre riesgo cotidiano grave en la radiodifusión. El deber de respetar el honor en la programación de la LRTV es en gran parte ineficaz, pues no se cumplen suficientemente los principios y reglas de respeto

de la persona y de defensa de su dignidad. La intimidad de las personas está también sujeta a este tipo de acciones trasgresoras en la radiodifusión, sobre todo en los programas televisivos que se dedican a hurgar en la intimidad de las personas y que se mantienen en el aire a pesar de que algunos de sus conductores han recibido condenas penales graves por cometer delitos contra el honor y contra la intimidad de las personas.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**LOS PRINCIPIOS-OBLIGACIONES DE LA PROGRAMACIÓN DE**  
**RADIODIFUSIÓN CON EL ESTADO**

En el conjunto “Principios-Obligaciones con el Estado”, se han agrupado cuatro enunciados que implican deberes fundamentales de colaboración de las operadoras con el Estado al transmitir su programación. El Estado es el representante legal de todas las personas que conforman la nación peruana y no es, como frecuentemente se cree, una organización perteneciente a las autoridades y funcionarios del país. Por lo tanto, al cumplir las operadoras los principios-obligaciones con el Estado, también están atendiendo los derechos expectaticios que tienen las personas sobre la programación que ellas difunden.

Estos principios-obligaciones son:

- La defensa del orden jurídico democrático, de los derechos humanos fundamentales y de las libertades consagradas en los tratados internacionales y en la Constitución Política (literal d).
- El fomento de la educación, cultura y moral de la Nación (literal f).
- La promoción de los valores y la identidad nacional (literal h).
- La responsabilidad social de los medios de comunicación (literal i).

**La defensa del orden jurídico democrático (inicio del literal d del artículo II)**

Entre los deberes primordiales del Estado está preservar el orden jurídico democrático, el cual se origina y se sostiene por la voluntad ciudadana expresada libremente, mediante elecciones realizadas periódicamente y según las reglas previamente establecidas.

El orden jurídico democrático es contrario a la anarquía, o sea a la ausencia de poder constituido y es también opuesto a la anomia, es decir a la carencia de normas legales que rijan las relaciones entre las personas.

Los titulares de las licencias de radio y televisión deben colaborar con el Estado, a través de su programación, en la defensa y el sostenimiento del orden jurídico democrático. Esta no es una tarea sencilla por la volatilidad del concepto de

orden jurídico democrático en la historia republicana y porque su definición se ha vuelto aún más complicada durante los veinte años de vigencia de la LRTV, un período de vida política más agitada que lo usual y con varias sucesiones presidenciales truncadas.

Debido a la inestabilidad política y jurídica del país es sumamente complejo que las más de seis mil estaciones de radio y las más de dos mil de televisión del país, puedan siempre cumplir su deber de apoyar el orden jurídico democrático con su programación y ello tampoco ha sido posible durante el tiempo de vigencia de la LRTV. A pesar de esta realidad, los operadores deben actuar con conocimiento y discernimiento sobre lo que la Constitución y las leyes vigentes tienen establecido sobre la naturaleza del orden jurídico democrático. De esta manera quienes manejan las radios y los canales de televisión podrán estar más capacitados para cumplir su deber de apoyar la defensa y el sostenimiento del orden jurídico democrático, un rol sumamente relevante que han cumplido con frecuencia en la vida nacional.

Es indispensable conocer algunas disposiciones constitucionales que definen el orden jurídico democrático.

### **Constitución de 1993**

*Artículo 43.- La República del Perú es **democrática**, social, independiente y soberana...*

*Artículo 45.- El poder del Estado **emana del pueblo**. Quienes lo ejercen lo hacen con las **limitaciones y responsabilidades** que la Constitución y las leyes establecen.*

***Ninguna persona**, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede **arrogarse el ejercicio** de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición.*

*Artículo 46.- Nadie debe obediencia a un **gobierno usurpador**, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes. La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional. Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas.*

Corresponde exclusivamente a los operadores implementar acciones formativas de su personal, a fin de que se capaciten para cumplir el principio-obligación, sin

renunciar por ello al ejercicio de los derechos y libertades de la información y de la comunicación.

Hay que tener en cuenta que la ausencia o el debilitamiento del sistema de libre y leal competencia en la radiodifusión, puede estar propiciando, sobre todo en la radiodifusión local y regional una actitud negativa hacia el sostenimiento del orden jurídico democrático. Por tanto, se requiere que mediante la recuperación y el progresivo mejoramiento económico y comunicacional de las radiodifusoras, se asegure también que ellas van a seguir contribuyendo al sostenimiento del orden jurídico democrático.

**La defensa de los derechos humanos fundamentales y de las libertades consagradas en los tratados internacionales y en la Constitución Política (fin del literal del artículo II)**

El Estado es el garante de la vigencia legal y real de los derechos y libertades fundamentales de las personas, consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales que estén debidamente ratificados por el Congreso, pues solo de este modo ellos adquieren plena obligatoriedad.

El principio-obligación del literal d (in fine) del artículo II de la LRTV impone a las organizaciones de radio y televisión el deber de apoyar al Estado en la defensa, promoción y difusión en su programación de dichos derechos y libertades fundamentales.

Entre los derechos y libertades fundamentales del artículo 2 de la Constitución están los derechos a la vida, la identidad, la integridad física, la igualdad, el honor, la intimidad; las libertades de conciencia, de religión, de expresión, de opinión, de tránsito, reunión, de asociación, de trabajo, de propiedad, de contratación, de participación, de reserva, etc.

Los licenciarios de la radio y de la televisión y los comunicadores que trabajan en sus organizaciones, deben capacitarse en el conocimiento de la normativa legal y ética sobre los derechos y libertades humanos fundamentales, así como en el examen de los casos concretos acaecidos en su sector y que han sido resueltos a nivel administrativo y judicial, revisando las fuentes del Consejo Consultivo de Radio y Televisión ConcorTV, del Observatorio de Medios de la Asociación de Comunicadores Calandria, del Comité de Ética de la Sociedad

Nacional de Radio y Televisión (SNRTV) y de otras instituciones públicas y privadas dedicadas a esta materia.

La formación de los integrantes del personal de las radios y las televisoras locales y regionales respecto a la naturaleza de los derechos humanos fundamentales, especialmente de los ligados a la comunicación, los capacitará para informar y opinar ante el público con más solvencia y conocimiento sobre esta materia. De este forma se evitará que los conductores y presentadores de programas propaguen explicaciones improvisadas y análisis equivocados al respecto, como se ha observado con relativa frecuencia en las dos décadas pasadas, haciendo patente el declive de su formación en relación a los profesionales de épocas pasadas.

A fin de cumplir mejor el principio-obligación bajo examen, las titulares de licencias también podrían evaluar la posibilidad de incorporación de la figura del defensor del oyente o televidente, como existe en varios países de la región y de otros continentes. Este desempeño podría organizarse de una manera que no fuera gravosa para las pequeñas emisoras y canales, pues un solo defensor podría encargarse de brindar periódicamente orientaciones básicas generales sobre la materia, a un conjunto extenso de operadoras de un departamento o región.

Muchos datos recogidos directamente y en las entrevistas a los consultores, coinciden en que se requiere con urgencia una intensa y extensa tarea de capacitación de los comunicadores de las radios y de las televisoras, a fin de que se logre una mayor eficacia (cumplimiento cotidiano) y una comprobada efectividad (logro de los resultados esperados) de los principios-obligaciones de la programación de radiodifusión en el país.

### **El fomento de la educación, cultura y moral de la Nación (literal f del artículo**

#### **II)**

Este principio-obligación ha impuesto a las operadoras de radio y televisión el deber de colaborar con el Estado en el fomento de la educación, la cultura y la moral de la nación, a través de su programación, en beneficio de las personas. El primer ente oficial sobre educación fue el Ministerio de Instrucción Pública de 1837. El Ministerio de Cultura fue creado el año 2010 por la Ley N° 29565.

El asunto sobre la relación de la radiodifusión con la educación y la cultura se ha expresado de diversos modos en nuestra centenaria historia legislativa. La pregunta central ha sido: ¿están obligados las radios y los canales privados de televisión, sean comerciales, educativos o comunitarios, a educar, culturizar, formar moralmente, o solo deben apoyar al Estado en la realización de estas tareas?

La Constitución de 1979 fue el primer texto de ese nivel jerárquico que incluyó una respuesta sobre la interrogante planteada.

### ***Constitución de 1979***

*Artículo 37.- Los medios de comunicación social del Estado **se hallan al servicio** de la educación y la cultura. Los privados **colaboran** a dichos fines de acuerdo a ley.*

El artículo 37 de la Constitución de 1979 impuso a todas las radios y a todos los canales de televisión, la obligación de colaborar con la educación, sin hacer distinción entre los estatales y los privados, ni entre los educativos y comerciales del sector privado. Los radiodifusores comunitarios aún no existían. Las operadoras clasificadas como educativas, no solo tienen que colaborar con el Estado en educar, sino que deben hacerlo obligatoriamente, en forma directa y permanente.

La Constitución de 1993 ha reproducido muchos artículos de la Constitución de 1979 y también lo ha hecho al repetir en su artículo 14 casi completo el artículo 37 de ella, añadiendo solo la mención de la formación moral.

### ***Constitución de 1993***

*Artículo 14.- (Parte final).*

*Los medios de comunicación social **deben colaborar** con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.*

¿Cómo deben entender las radios y los canales de televisión, el deber de colaborar con el Estado fomentando en su programación “*la educación, la cultura y la moral de la nación*”, cuando actualmente en el mundo y en el país dichos conceptos reciben muchas más definiciones e interpretaciones que en el pasado?

Una respuesta posible es afirmar que el principio-obligación de la LRTV obliga a las radiodifusoras a fomentar la educación, la cultura y la moral como están definidas en las políticas oficiales consignadas en los textos legales y directivas de los ministerios respectivos. El cumplimiento de esta obligación con el Estado no sería óbice para que las radios y las televisoras también se dedicaran voluntariamente a otras tareas que consideraran que también concurren a la formación educativa, cultural e incluso moral.

Sería útil conocer mediante una investigación cuál ha sido el cumplimiento cotidiano del principio-obligación de fomento de la educación, cultura y moral de la nación por las más de seis mil radios y más de dos mil canales de televisión del país, en las dos décadas de vigencia de la LRTV. Lo único que se puede decir en base a la propia observación y a las entrevistas a los consultores, es que hay poca certeza del cumplimiento mayoritario y cotidiano por los operadores de radio y de televisión del principio-obligación de apoyar al Estado en su labor educativa, cultural y moral. Dicho trabajo ha sido realizado más bien en forma excepcional por determinadas radiodifusoras y grupos, cuya relevante actuación al respecto tendría que ser objeto de otra investigación.

### **La promoción de los valores y la identidad nacional (literal h del artículo II)**

El literal h del artículo II de la LRTV ordena a los titulares de licencias de radio y televisión que cumplan el principio-obligación de apoyar al Estado en la promoción de los valores y la identidad nacional a través de su programación. Nuevamente, habría que entender dichos conceptos como estén definidos oficialmente, porque lo que plantea el principio-obligación es que mediante la programación de la radio y la televisión se apoye al Estado en su tarea de inculcar y reforzar en los peruanos el conocimiento y la adhesión a los valores y a la identidad de la nación a la que pertenecen.

Los conceptos de valores nacionales y de identidad nacional, así como su significado, son generados, mutados e interpretados socialmente, según los tiempos y lugares. Sin embargo, para fines administrativos gubernamentales, el Estado, como representante de la nación, tiene la potestad de identificar y definir lo que se entiende por valores nacionales y por identidad nacional. Ello implica que el Estado también puede ejercer la facultad de verificar que los

radiodifusores cumplen el principio-obligación de promover los valores y la identidad nacional.

La Constitución no incluye explícitamente la palabra valor, o valores, pero sí lo hace con frecuencia en forma implícita, en varios artículos.

### ***Constitución de 1993***

*Artículo 1°.- La defensa de la **persona humana** y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.*

*Artículo 44°.- Son **deberes primordiales** del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.*

Primacía de la persona humana, defensa de la soberanía nacional, preservación de los derechos humanos, cuidado de la seguridad, promoción del bienestar general, búsqueda del desarrollo integral y equilibrado. Todos son valores sociales, ideales de vida colectiva que el Estado reconoce como útiles y necesarios para la supervivencia, la convivencia y el desarrollo de las personas. El Estado cumple la función de propagarlos y afianzarlos en la mentalidad y en la conciencia de todos y de acuerdo al principio-obligación bajo examen, la radiodifusión debe colaborar para ello en su programación.

Se puede plantear a título de ejemplo el caso de una estación radial o de televisión que difunda sin condenarlo, un acto de menosprecio a la bandera nacional, la cual es un símbolo patrio oficial, por lo que dicha conducta podría ser considerada una infracción del respectivo principio-obligación. Ello no impediría, sin embargo, que los radiodifusores pudieran también libremente revisar y analizar críticamente el fenómeno socio-jurídico referente a la mutación social constante de los valores nacionales e incluso someter a discusión el referente al caso anotado.

Se puede también plantear como otro ejemplo, la posible falta de respeto, mediante la difusión televisiva de una obra teatral que menosprecia la memoria de los héroes nacionales, concretamente del coronel Francisco Bolognesi. El Estado podría sancionar dicha ridiculización del héroe nacional, pero ello

tampoco impediría que el asunto de la glorificación o mitificación, falsa o verdadera, de nuestros héroes nacionales, fuera abordada por el radiodifusor con plena libertad en el ámbito comunicacional apropiado para ello.

En suma, el deber impuesto por el literal h del artículo II de la LRTV consiste en no propiciar, estimular, aprobar, exhibir conductas, comportamientos, gestos, comentarios, etc. que constituyan ataques e impugnaciones, en tono serio, o de burla, contra los valores nacionales reconocidos y establecidos como tales por el Estado.

Finalmente, debe tenerse presente que a semejanza de lo dicho sobre la mutación social y jurídica de los conceptos y las concepciones sobre educación, cultura y moral, también en la configuración e instauración de los denominados valores nacionales, su gestación y aprobación social no es estática, aunque el Estado los refuerce, incluso a veces coactivamente.

El principio-obligación que estamos examinando también impone a las radiodifusoras el deber de apoyar al Estado, promoviendo en su programación la identidad nacional. La única referencia constitucional conexas al punto de la identidad nacional, se halla en el reconocimiento y la afirmación de la diversidad y pluralidad de culturas existentes en el país. Por tanto, se puede plantear como hipótesis sujeta a comprobación, que las radios y las canales de televisión, cumplirían el principio-obligación de promover la identidad nacional, si apoyaran al Estado en promover el respeto por la diversidad nacional, porque esta es quizás la característica más relevante para definir la identidad nacional.

### ***Constitución de 1993***

*Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:*

*19. A su **identidad étnica y cultural**. El Estado reconoce y protege la **pluralidad étnica y cultural de la Nación...***

El Estado escoge y recoge del conjunto de rasgos culturales diversos en todo el territorio nacional, los que considera más determinantes del sentido de pertenencia unitaria y dominante en el conjunto de integrantes de la comunidad nacional. El Estado preserva, afianza y propaga esta concepción principal de identidad nacional, mediante las instituciones, las leyes, la propaganda, etc. y la

LRTV impone a las radios y a los canales el principio-obligación de brindar su apoyo a esa tarea mediante la transmisión de su programación.

En conclusión, el rol de los operadores de los servicios de radio y televisión en este asunto es necesariamente complementario y subordinado al rol protagónico del Estado. Las organizaciones responsables de la programación radial y televisiva tienen que cumplir el principio-obligación de promover, propagar, afianzar, lo que el Estado considera que son valores nacionales y lo que entiende que es identidad nacional y cuyo afianzamiento el Estado juzga fundamental para contribuir a la cohesión unitaria nacional.

### **La responsabilidad social de los medios de comunicación (literal i del artículo II)**

El literal i del artículo II de la LRTV señala que los radiodifusores deben actuar con responsabilidad social en su programación. Para efectos de esta exposición entenderemos que este principio-obligación lo cumplirán las radiodifusoras si apoyan al Estado en la difusión de sus labores oficiales de responsabilidad social.

La responsabilidad social del Estado consiste en informar constantemente a los ciudadanos sobre sus acciones gubernamentales (principio de transparencia y de acceso a la información oficial). Esta responsabilidad social del Estado también comprende la obligación de responder (dar cuenta) a la comunidad sobre sus actuaciones legales y también sobre las que realizan los funcionarios más allá del deber estrictamente delimitado por ley. La responsabilidad social del Estado también conlleva el deber de brindar especial y preferente cuidado a las colectividades más urgidas de atención prioritaria, como las que sufrieron en mayor medida el terrorismo, la pandemia y actualmente la delincuencia común.

La observación directa y la de varios consultores entrevistados demuestra que los programas informativos y periodísticos de los principales canales de televisión de difusión nacional y los de los medios de radiodifusión sonora y por televisión regional y local, suelen apoyar de varias formas las acciones de responsabilidad social a cargo del Estado.

Una de las formas en que los radiodifusores cumplen dicho deber es mediante la realización de investigaciones periodísticas sobre las conductas de los

políticos, aunque a veces reciban por ello la crítica de que al hacerlo incurren en lo que algunos consultores han descrito como una especie más de sensacionalismo mediático. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que la denominada programación de denuncia política abona al cumplimiento del deber impuesto por el principio-obligación de colaboración con la responsabilidad social del Estado, aunque no siempre se logre evitar en ella la difamación, por la propagación de condenas mediáticas antes que las judiciales.

Otra de las formas en que la radiodifusión cumple el deber de apoyar en su programación las acciones de responsabilidad social del Estado es mediante la difusión policial sobre la comisión de delitos comunes, aunque a veces esta programación también es criticada por su extremada crudeza y por la excesiva extensión y cotidianeidad de su presentación. La justificación que dan sobre ello algunos productores y conductores es que este material es requerido y aprovechado por las autoridades policiales para alentar la actitud de servicio de sus miembros y que por tanto cumple una función social más allá de la de informar al público en general.

Otra forma común de la radiodifusores de apoyar desde hace años las acciones de responsabilidad social del Estado también consiste en solicitar asiduamente la información de los usuarios de la radio y la televisión, sobre todo la de los habitantes de los barrios y de las comunidades más desprotegidas, sobre los problemas que padecen, por lo que gran parte de la agenda periodística diaria se basa en reclamos y denuncias de la gente sobre la falta de atención oficial a sus problemas.

El artículo 6 de la LRTV contiene otra norma sobre el asunto de la responsabilidad social, pues ha recogido y reiterado la disposición usual en nuestra legislación de telecomunicaciones, de que las estaciones de radio y los canales de televisión, deben colaborar con el Estado en la difusión de campañas por desastres naturales y por estados de excepción, que son los de emergencia y de sitio.

### **LRTV**

*Artículo 6.- De la colaboración en emergencias y régimen de excepción,*

*Los titulares de autorizaciones de servicios de radiodifusión apoyan la difusión de campañas en caso de **emergencias y desastres naturales**.*

*En el **régimen de excepción** declarado conforme con el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, los titulares de autorización para la prestación de servicios de radiodifusión **colaboran** con las autoridades, a fin de proteger la vida humana, mantener el orden público y garantizar la seguridad de los recursos naturales y de los bienes públicos y privados.*

Las operadoras de radio y de televisión suelen apoyar las acciones de responsabilidad social de las entidades oficiales, con la difusión de campañas en situaciones de emergencia y de desastres naturales y también con informaciones ordinarias sobre salud, seguridad, educación, transporte, orden público y otras. Los radiodifusores también brindan cooperación constante en su programación a campañas sociales privadas que no son del Estado, sino solo auspiciadas o propiciadas por él.

En los casos de declaración de algún régimen de excepción (estado de emergencia y estado de sitio), las televisoras privadas deben apoyar a las instituciones estatales, fomentando programas informativos, de opinión, de entretenimiento, etc. en que se propague el deber ciudadano de proteger la vida humana, mantener el orden público y garantizar la seguridad de los recursos naturales y de los bienes públicos y privados.

El Reglamento de la LRTV aprobado por el D.S.05-2005-MTC, ha añadido algunas obligaciones a las impuestas anteriormente por la LRTV, sobre la actuación de las operadoras durante los estados de excepción.

#### **Reglamento de la LRTV**

*Artículo 4.- Colaboración en emergencias y Régimen de Excepción.*

*En los **estados de excepción** contemplados en la Constitución Política del Perú y declarados conforme a ley, los titulares de autorizaciones otorgan prioridad a la transmisión necesaria para las comunicaciones de los Sistemas de Defensa Nacional y Defensa Civil.*

*En caso de guerra exterior, declarada conforme a ley, el Ministerio de Defensa podrá asumir el **control** de los servicios de radiodifusión, así como dictar disposiciones de tipo operativo. En este último caso, el titular podrá **suspender o restringir** parte de los servicios autorizados en coordinación con el Ministerio y los Sistemas de Defensa Nacional y Civil.*

El estado de emergencia es declarado por el Poder Ejecutivo en casos de tragedias naturales y conmociones de orden interno, etc. y durante él se suspenden varios derechos individuales, como los de domicilio, reunión, tránsito, etc. Durante la vigencia de dicho estado de excepción, los derechos y libertades de la comunicación no pueden ser suspendidos, pero el Reglamento ha determinado que durante dicho estado de emergencia los radiodifusores deben “*dar prioridad*” en sus transmisiones a las comunicaciones oficiales sobre dicho régimen de excepción.

El estado de sitio solo se puede declarar en casos de guerra exterior y durante su vigencia es posible imponer el control oficial de las radiodifusoras, conforme a la norma vigente de la legislación de telecomunicaciones, la cual también es aplicable a las radios y las televisoras. La LRTV no recogió dicha regla, pero sí lo hizo su Reglamento y en él se faculta que los operadores sean intervenidos por las autoridades y que en dicho caso puedan optar voluntariamente por suspender o restringir sus transmisiones, en coordinación con el Ministerio y con los sistemas de Defensa Nacional y Defensa Civil.

La imposición de obligaciones legales a las radios y a las televisoras privadas, de realizar transmisiones oficiales, limita el tiempo de difusión para uso comercial, educativo, o comunitario, lo cual se halla dentro del legítimo y legal interés de los titulares. Las operadoras comerciales de radio y televisión, tienen la obligación legal de tratar de obtener una rentabilidad con la transmisión de su programación, en beneficio de la propia organización y de quienes la fundaron y la sostienen. Luego de que estas empresas han obtenido ganancias o utilidades, pueden optar por repartirlas entre los socios como dividendos, reservar las utilidades obtenidas, o reinvertirlas. También las operadoras educativas y comunitarias, que son las que no tienen fines lucrativos, tienen el deber y el derecho de realizar actividades comerciales, pues dichos ingresos son

indispensables para continuar realizando las actividades concurrentes al logro de su objeto social. Lo que no pueden hacer estas radiodifusoras no lucrativas es repartir los excedentes obtenidos entre los miembros de la institución, ni siquiera bajo la forma de gastos y remuneraciones excesivas, pues todos los ingresos remanentes deben destinarse a incrementar los fondos para realizar las labores establecidas estatutariamente.

En suma, el principio-obligación impuesto a las operadoras de colaborar con las tareas de responsabilidad social del Estado, debe ser conciliado con el reconocimiento de su derecho a obtener ingresos, cuyo destino será distinto, si son empresas con fines de lucro o entidades no lucrativas. Por tanto, las autoridades deben ponderar cómo imponer la exigencia legal a las radiodifusoras de apoyar gratuitamente con su programación las tareas de responsabilidad social del Estado.

A este respecto sería conveniente revisar el asunto expuesto desde hace varias décadas por muchas radios pequeñas y dispersas por el país, de que se les convoca para que brinden su valioso apoyo sin retribución alguna y luego la publicidad oficial pagada se destina a las empresas de mayor solvencia del sector de la radiodifusión.

### **Colofón**

La revisión de los cuatro principios-obligaciones de la programación de radiodifusión con el Estado, ha puesto en evidencia que no es posible establecer una posición única sobre la forma de cumplir el deber respectivo de cada uno de dichos principios-obligaciones, por lo que cada operador deberá examinar cada punto de acuerdo a sus propias características institucionales.

El cumplimiento del deber de los radiodifusores de apoyar el orden jurídico democrático a través de su programación acarrea serias dificultades, tanto a nivel general del sector por la persistente inestabilidad política e institucional del país, como a nivel específico de las radiodifusoras de provincias, por su mayor desconexión de los centros de poder del Estado.

En cuanto al deber de contribución de la radiodifusión a la educación, a la cultura y la moral del país, no parece haber habido un aporte general significativo, salvo en algunos casos excepcionales como el de la campaña “Aprendo en casa”

durante la pandemia, experiencia que ha sido evaluada en un informe del Concoartv. La explicación parcial de este resultado negativo general radica en que la expansión desbocada y desordenada del mercado del sector de radio y televisión local y regional ha ocasionado su decaimiento organizacional, comunicacional, económico y técnico. Se requiere, por tanto, efectuar una revisión adicional específica del trabajo educativo, cultural y moral de muchas operadoras, sobre todo de radios de provincias, para arribar a una conclusión definitiva al respecto.

La cuestión sobre el cumplimiento del deber de los radiodifusores de promover los valores y la identidad nacional, así como sobre su contribución a la responsabilidad social también requiere de investigaciones adicionales específicas para esclarecer a cabalidad la relevancia que puede haber tenido el cumplimiento de dichas obligaciones en los veinte años de vigencia de la LRTV.

## CAPITULO QUINTO

### PRINCIPIOS-OBLIGACIONES DE LA PROGRAMACIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN CON LAS OPERADORAS

El tercer y último conjunto denominado “Principios-Obligaciones de la Programación de la Radiodifusión con las Operadoras”, se refiere a los deberes que tienen los titulares de los servicios con sus mismos fundadores y trabajadores y por extensión con todas las personas del país.

Estos principios-obligaciones, son:

- La libertad de expresión, de pensamiento y de opinión (literal b).
- La libertad de información veraz e imparcial (literal e).
- El respeto al Código de Normas Éticas (literal j).
- El respeto al derecho de rectificación (literal l).

Los deberes de los radiodifusores de defender la libertad de expresión, informar con verdad, actuar éticamente y atender pedidos de rectificación, son la contraparte de los derechos expectaticios (ideales y aspiraciones) de los fundadores y trabajadores sobre lo que esperan de las operadoras que formaron y en las que trabajan.

#### La libertad de expresión, de pensamiento y de opinión (literal b del artículo II)

##### **Constitución de 1993**

*Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:*

*... 4. A las **libertades de información, opinión, expresión y difusión** del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. ...*

*Es **delito** toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente...*

El primer derecho y el primer deber fundamentales de la radiodifusión, tanto de la empresa (organización lucrativa), como de la asociación (entidad no lucrativa)

que operan un servicio de radio o de televisión, son preservar los derechos y libertades de información, opinión, expresión y difusión, dentro de los límites legales, éticos y laborales existentes.

El ejercicio del amplio conjunto de derechos y libertades de la comunicación, solo puede asegurarse mediante una dedicación constante de las operadoras a preservar su independencia, impidiendo que cualquier persona pública o privada intervenga en la producción y la difusión de la programación, como sucedió en los años noventa con los principales canales de televisión. Dicha conducta no se ha repetido durante los veinte años de vigencia de la LRTV y el precepto constitucional sobre los derechos y libertades de la radio y televisión ha sido debidamente salvaguardado.

### ***Constitución de 1993***

#### ***Artículo 61 (segundo párrafo)***

*La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.*

A lo largo de los veinte años de vigencia de la LRTV ha habido un progresivo e importante mejoramiento del sistema de autorregulación ética establecido por la Sociedad Nacional Radio y Televisión y de este modo, al menos en lo que respecta a los canales de televisión de difusión nacional, el principio-obligación de defensa de los derechos y libertades fundamentales de la comunicación ha tenido eficacia o cumplimiento. Lo mismo se puede afirmar de la efectividad normativa, porque debido al cumplimiento del mencionado principio-obligación los titulares han internalizado la convicción empresarial de que el núcleo más trascendente y por tanto intransferible de su actuación como radiodifusores, es la defensa de los derechos y libertades fundamentales de la comunicación.

La revisión futura de este asunto respecto a todo el conjunto de las más de ocho mil operadoras de radio y televisión del país sería muy importante.

#### **La libertad de información veraz e imparcial (literal e del artículo II)**

Este principio-obligación impone a las operadoras de radio y televisión el deber de decir la verdad al informar y también el deber de presentar la información imparcialmente.

La verdad consiste, según la definición escolástica de Santo Tomás de Aquino en el siglo XII, en que haya adecuación, compatibilidad, conformidad entre lo que se dice y lo que existe, entre el dicho y el hecho, entre lo informado y lo acaecido (*“veritas est aedequatio rei et intellectus”*). Aplicándose dicho concepto a la realidad de la radiotelevisión, se puede afirmar que se dice la verdad en la programación, cuando hay adecuación entre las palabras e imágenes que se difunden y la realidad de los hechos.

Los límites a los derechos y libertades de la comunicación son impuestos por las leyes y por los códigos éticos. Ningún derecho de la comunicación es irrestricto, aunque antes era bastante común que las personas se refirieran erróneamente a *“la irrestricta libertad de expresión”*. Todos los derechos y libertades de los seres humanos son restrictos, es decir se encuentran limitados expresamente por la ley, o pueden estarlo implícitamente, de acuerdo a los principios y reglas del orden legal y ético establecidos.

A título de ejemplo de que todo derecho es limitado, se puede mencionar el derecho a la vida, el primero que tienen las personas y del cual se derivan todos los demás. El derecho a la vida está limitado por la aplicación legal de la pena de muerte en muchos lugares, por el deber legal de matar en la guerra para no ser condenado por traición a la patria y por el derecho a matar en defensa propia sin que ello acarree sanción legal. Los casos de la legalización del aborto y de la eutanasia son otros que se podrían revisar.

De todo ello se deduce que si el primer derecho fundamental a vivir tiene múltiples límites legales, con mayor razón son admisibles los límites a los derechos y a las libertades fundamentales de informar, opinar, expresarse y difundir. Entre dichos límites, se encuentra en lugar preeminente el deber de decir la verdad y más recientemente el deber de informar imparcialmente, a los cuales se refiere el principio-obligación de la LRTV que estamos revisando.

A diferencia de la fugacidad de la información que circula en Internet y de su creciente falta de credibilidad, las radiodifusoras siguen gozando de más certidumbre, porque cuentan con más tiempo y recursos para verificar la

información, lo que también se ha comprobado al realizarse diversas mediciones de opinión sobre la credibilidad en general de las instituciones del país.

No obstante lo dicho, también es un hecho comprobado que la mayor parte de quejas y denuncias que se plantean contra los operadores de radio y televisión son por difamación, es decir acusándolos de no decir la verdad sobre las personas, un delito contra el honor que está tipificado en el Código Penal.

### **Código Penal**

#### **Injuria**

*Artículo 130.- El que **ofende o ultraja** a una persona con **palabras, gestos o vías de hecho**, será reprimido con prestación de servicio comunitario de diez a cuarenta jornadas o con sesenta a noventa días-multa.*

El delito de injuria, que se vincula ocasionalmente a la difamación, consiste en insultar directamente a una persona que está presente ante el ofensor, agraviándola con palabras, gestos, o cualquier otro tipo de comportamiento inaceptable socialmente (el Código Penal usa la expresión poco comprensible de “vías de hecho”). Es poco frecuente que se incurra en el delito de injuria al difundirse un programa de radio o de televisión, pues para ello debe estar presente el ofendido.

#### **Calumnia**

*Artículo 131.- El que **atribuye falsamente a otro un delito**, será reprimido con noventa a ciento veinte días-multa.*

#### **Difamación**

*Artículo 132°.- El que, ante varias personas, reunidas o separadas, pero de manera que pueda difundirse la noticia, **atribuye a una persona, un hecho, una cualidad o una conducta que pueda perjudicar su honor o reputación**, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a ciento veinte días-multa.*

...

*Si el delito se comete por medio **del libro, la prensa u otro medio de comunicación social**, la pena será privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años y de ciento veinte a trescientos sesenticinco días-multa.*

El delito de difamación consiste en atribuir públicamente a alguien que puede estar ausente, un hecho negativo que es falso, o que es cierto, pero que los demás no tendrían por qué saber, pues no es de interés público. El concepto de interés público no es sinónimo al de *“curiosidad del público”*, como a veces afirman algunos conductores o productores de programas para justificar su intromisión en asuntos sentimentales de las personas. Menos aún puede invocarse el interés público para justificar acciones de acoso y exposición de asuntos, personas, imágenes, etc. destinados a satisfacer la morbosidad de la gente, es decir a provocar o incrementar el exacerbamiento de las emociones o los sentimientos del público sobre la vida privada de las personas, o sobre su participación en hechos dolorosos, etc.

Es verdad que el concepto de interés público no suele estar definido en el derecho de manera taxativa y unívoca, pero los radiodifusores deberían esforzarse en indagar más acerca de su significado más sólido. Una primera forma de entenderlo es relacionándolo con todo aquello que, real o potencialmente, se vincula con la realización, la afectación, o la privación del bienestar de la comunidad, mediante daños a la sobrevivencia, la convivencia y el desarrollo de las personas, como podría ser la comisión de un intento de homicidio. Una segunda aproximación para considerar que un asunto es de interés público, consiste en examinar si el hecho se relaciona con el cumplimiento o la trasgresión de la normativa legal de alcance general, como por ejemplo dar a conocer un acuerdo gubernamental importante que se mantenía oculto.

La difamación se dirige a disminuir la fama de una persona, mediante la difusión por cualquier medio de datos negativos, que pueden ser falsos o verdaderos. Un ejemplo de difamación con datos falsos es decir que *“el estudiante manejaba el auto que chocó”* y ello no es cierto. También se incurre en difamación difundiendo datos negativos verdaderos, cuando por ejemplo se dice que *“este estudiante es flojo en la escuela”* y ello se comprueba con los respectivos certificados de estudios, pero la propagación de dicha información negativa no es de interés público, es decir no tiene ninguna relación con la sobrevivencia, convivencia y desarrollo social de la comunidad en general.

En el delito de difamación debe probarse legalmente que el agente tuvo intención de causar daño a la persona al circular la información negativa y también

comprobarse que efectivamente se produjo un daño a la persona, sea moral, económico o de otra índole.

En general no hay delito de difamación por opinar negativamente sobre alguien, pues la Constitución vigente y otras anteriores han establecido en forma expresa que no hay delito de opinión. Pero, no siempre es fácil distinguir entre la información y la opinión. Por ejemplo, si alguien dice sobre un individuo que *“en mi opinión es un mal político”*, dado que las categorías de maldad-bondad son preponderantemente subjetivas y por tanto no susceptibles de evaluarse ordinariamente en forma objetiva, dicha opinión descalificadora estará protegida legalmente y no podrá ser sancionada como difamatoria. Pero, si esa misma persona dijera *“mi opinión es que este político es un ladrón”*, dado que ello se puede comprobar o desechar, con hechos, certificaciones policiales, condenas judiciales, etc. el ofensor podría ser denunciado y condenado por difamación, si la opinión negativa se fundó en un hecho falso.

En los veinte años de vigencia de la LRTV, vistos en conjunto, se puede afirmar que los productores, periodistas, conductores y artistas de programas de radio y televisión, no han dado aún suficientes muestras de haber aprendido las distinciones legales reseñadas. Es por ello que su invocación tan frecuente de que *“esta es mi opinión”*, para defenderse de acusaciones de difamación, no les sirve para ello en muchos casos.

Hay que añadir que cuando se dan informaciones falsas sobre una persona, uno queda obligado legalmente a atender los pedidos de rectificación, como se explicará más adelante. En cambio no es obligatorio legalmente dar tiempo en la radiodifusión para que una persona aludida en alguna información verdadera, pueda exponer su propia opinión, su respuesta, réplica, o aclaración al respecto. Esta regla existió en diversas normas legales de prensa de los dos siglos anteriores, hasta la última del Decreto Ley N° 22244 de 1978 del gobierno del General Morales Bermúdez, pero fue derogada el año 1981 en el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry. Por tanto, conceder acceso a la radiodifusión a una persona no para rectificar, sino para responder, replicar, aclarar una información que no ha incurrido en falsedad, es solo una cuestión de orden ético, no legal. Entre los agravantes del delito de difamación y que por tanto es sancionable con mayor penalidad, está atribuir falsamente a alguien la realización de un delito, lo que constituye una calumnia (por ejemplo, decir que

“es un violador”). Esta difamación calumniosa es mucho más grave que la difamación de decir algo negativo sobre una persona, pero que no es delito (por ejemplo, decir que “es perezoso”). También es un agravante difamar utilizando un medio de comunicación masiva, o en las redes sociales y no solo hablando mal sobre una persona en la esquina de una calle, escribiendo en la pizarra de un local, etc. Por otro lado, puede haber hechos eximentes y atenuantes del delito de difamación, por ejemplo hay menos posibilidad de sanción cuando la afirmación negativa es sobre un funcionario público, también si hay un caso judicial abierto por lo que se ha afirmado ofensivamente, o si hay abundante información pública que circula previamente sobre el hecho denunciado como ofensivo, etc.

En la situación actual de crisis de credibilidad mediática, decir la verdad al informar aparece para el comunicador como una aspiración ideal e inalcanzable, por lo que se considera más realista esforzarse en practicar asiduamente el ejercicio de la objetividad, que consiste simplemente en reducir al máximo la subjetividad en el trabajo periodístico.

La LRTV ha confirmado el precepto de la legislación general, de que si a través de la programación de las radios y los canales de televisión se cometen delitos contra el honor de las personas o contra la intimidad, los agraviados solo pueden plantear su denuncia ante la justicia penal, o su demanda en la vía civil ordinaria, pero no en la vía administrativa. Es también solo en la vía civil donde se deben presentar las demandas para reclamar por la utilización comercial no autorizada de la imagen y la voz de las personas.

### **LRTV**

#### **Artículo 39.-Responsabilidad legal y fuero común.**

*La responsabilidad legal por violaciones a la **dignidad, el honor, la intimidad, la imagen y la voz de las personas** y en general a los derechos reconocidos legalmente a las personas e instituciones, se rigen por las disposiciones establecidas en el Código Civil y el Código Penal y las leyes especiales vigentes sobre la materia.*

*Las responsabilidades que se deriven de estas violaciones se juzgan en el fuero común, siendo incompetente cualquier jurisdicción distinta, sin excepción alguna.*

La LRTV ha incluido la dignidad de las personas, junto con el honor y la intimidad, entre los bienes de las personas que gozan de protección legal ante las transmisiones de programación radial y televisiva. Sin embargo, la norma legal no ha explicado cómo se entiende dicho concepto de dignidad y este tampoco está presente en la legislación de telecomunicaciones, ni en la normativa civil y penal, por lo que se desconoce su significado jurídico.

Por tanto, se requiere que en base a la LRTV se pueda desarrollar paulatinamente, en el fuero judicial común, una interpretación jurídica del concepto de dignidad, a fin de orientar a los servicios de radiodifusión sobre ello. Por ejemplo, podrían considerarse como infracciones contra la dignidad de las personas, las expresiones burlonas, malcriadas, groseras, desatinadas, las ridiculizaciones y bromas pesadas, las expresiones inadecuadas, etc. que se difunden en la radiodifusión y que pueden molestar a las personas. De acuerdo al artículo 39 de la LRTV, la revisión de los casos de violación de la dignidad de las personas, también corresponde exclusivamente al fuero civil o penal y no al administrativo, previa tramitación en la vía privada empresarial como queja ética. Reiteramos que al igual que esta regla para los casos de infracciones contra el honor y contra la intimidad, sería conveniente revisar la norma, puesto que ella está privando a las personas de una defensa más célere de su dignidad, como sería la de plantear la queja ética siguiendo el procedimiento establecido para ello.

Los procedimientos por infracciones de los códigos éticos de los radiodifusores (salvo que estas sean por violaciones al honor, intimidad y dignidad, que solo pueden tramitarse en el fuero judicial común), se deben plantear inicialmente como queja ante las instancias éticas de la radio o de la televisora, o del ente gremial que las represente para estos casos y luego de que se agote dicha instancia podrá plantearse la denuncia por infracción ética ante la jurisdicción administrativa del MTC.

## **REGLAMENTO DE LA LRTV**

### ***Título VII: Procedimiento de queja por incumplimiento al Código de Ética***

#### ***Artículo 157º.- Obligación y procedimiento de atención de quejas***

*Los titulares de estaciones del servicio de radiodifusión deberán atender las quejas relativas al incumplimiento del Código de Ética formuladas por*

*el público en general. Una vez agotada la queja ante el titular de la autorización, se puede recurrir en vía de denuncia ante el órgano competente del Ministerio por la presunta infracción. Este procedimiento será aplicable también a las solicitudes relacionadas al ejercicio del derecho de rectificación establecido en la Ley N° 26847.*

La inclusión de dicho procedimiento mediante el artículo 157, el último del Reglamento de la LRTV del año 2005, ha sido considerado por algunos como carente de legalidad por presuntamente no haberse respetado la jerarquía normativa. Otros también lo han considerado inconstitucional porque supuestamente priva a los usuarios del derecho constitucional de petición. Por todo ello, sería conveniente someter a revisión ambas observaciones.

### **Constitución de 1993**

*Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:*

*20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.*

Retomando la revisión del principio-obligación del literal b del artículo II del Título Preliminar, hay que anotar que este también ordena que las radios y los canales de televisión deben practicar la imparcialidad al difundir información en su programación. Ello implica el deber de limitarse a presentar los hechos tal como acaecen, sin combinar ni entremezclar con ellos opiniones o juicios de valor. Esta regla no es acatada ni practicada por la mayoría de los operadores de radio y televisión. En el actual estilo periodístico dominante, no solo a nivel nacional sino mundial, es frecuente que se mezcle la información con la opinión y no por casualidad, sino en forma consciente y deliberada. Esta fusión de información y opinión afecta el derecho de la gente a distinguir entre una y otra y ello también dificulta el derecho a que las personas puedan más fácilmente formar su propia opinión.

Tampoco es frecuente que en los programas que se emiten, se dé oportunidad a la gente de conocer claramente cuál es la fuente de la opinión que se presenta en la radiodifusión, aunque así lo exige la LRTV.

## **LRTV**

### **Artículo 36.- Distinción de contenidos**

*Los titulares de servicios de radiodifusión deben adoptar las medidas necesarias para **dar al público la posibilidad de conocer si las opiniones** vertidas provienen del titular del servicio, de los responsables de un determinado programa, o de terceros, sin perjuicio del secreto profesional.*

En los veinte años de vigencia de la LRTV se han comprobado esfuerzos en la radiodifusión por buscar y difundir la verdad y algunas de sus investigaciones periodísticas han demostrado su utilidad en aras del interés público. En dicha línea de desarrollo positivo, sería deseable que las operadoras, sus productores y conductores, etc. definieran, establecieran y siguieran lineamientos dirigidos a lograr el mayor cumplimiento de los principios-obligaciones sobre su programación que han sido revisados en este capítulo: primero, informar con verdad; segundo, informar con imparcialidad; tercero, distinguir la información de la opinión; cuarto, identificar al informador que es ajeno a la operadora.

### **El respeto al Código de Normas Éticas (literal j del artículo II)**

Este principio-obligación ha impuesto a las licenciatarias el deber de preparar, aprobar y cumplir su código de ética institucional, incluyendo en él los principios y valores que deben regir las actividades de las operadoras de radio y televisión. El cumplimiento de este principio-obligación es un acto de fidelidad de la operadora con el objeto social de su estatuto que se halla registrado públicamente, con las aspiraciones de los socios o asociados que aportaron los primeros recursos para su constitución y con los ideales profesionales de los comunicadores que la hacen funcionar diariamente.

## **LRTV**

### **Artículo 34.- Código de Ética**

*El contenido de los **códigos de ética** se basa en los principios y lineamientos que promueve la presente Ley, así como en los tratados en materia de Derechos Humanos.*

*Los titulares de servicios de radio y televisión, **deben regir sus actividades conforme a los códigos de ética** que deben establecer en forma asociada y excepcionalmente en forma individual.*

*En el Código de Ética se incluirán disposiciones relativas al **horario familiar**, mecanismos concretos de **autorregulación** y la regulación de la cláusula de conciencia.*

*Los titulares del servicio de radiodifusión o quienes ellos deleguen, atienden y resuelven las **quejas y comunicaciones** que envíe el público, en relación con la aplicación de su Código de Ética, así como en ejercicio del derecho de rectificación establecido en la Ley N° 26847.*

La mayoría de las más de ocho mil operadoras de radio y televisión no han aprobado, ni colectiva, ni individualmente su código de ética, lo que según el artículo 75, literal e, de la LRTV se califica como una infracción leve y merece sanción de amonestación. Ante este incumplimiento generalizado, el MTC promulgó una resolución aprobando un Código de Ética (R.M. N° 801-2006-MTC-03), con tres versiones muy semejantes, según la clase de servicio (comercial, educativo, comunitario), el cual sería de cumplimiento obligatorio, en forma supletoria, por todos los operadores omisos a la obligación. El primer Código de Ética del MTC ha sido reemplazado por otro unificado, aprobado mediante la R.M. N° 586-2021-MTC-01 del 16 de julio de 2021, que mejora diversos puntos cuya exposición merecen una exposición aparte.

Hay operadoras que pertenecen a entes gremiales, entidades educativas, sociales, iglesias, etc. y que por este mayor compromiso y dedicación a específicas tareas institucionales, han elaborado códigos de ética que están más relacionados con el desempeño de sus habituales obligaciones y prestan más atención a su cumplimiento. En el campo empresarial, tal como ya se ha mencionado, el caso más destacado de esfuerzo por el cumplimiento de la autorregulación ética es el de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión.

Durante la preparación de la LRTV se consideraron todas las opciones del sistema normativo que sería conveniente establecer: la desregulación sin

intervención estatal, la regulación estatal en la medida habitual, la autorregulación en manos de los mismos operadores, la corregulación en coordinación del Estado con los operadores y la sobrerregulación máxima posible del Estado.

Finalmente, la LRTV estableció principios (artículo I del Título Preliminar) y reglas estatales habituales para regular y supervisar el acceso a la radiodifusión y las cuestiones técnicas y administrativas de los operadores de radio y televisión. Igualmente, estableció principios (artículo II del Título Preliminar) y reglas básicas sobre los contenidos de la programación de las radioemisoras y de los canales de televisión, delegando en las operadoras y sus entes gremiales la autorregulación ética y la consiguiente supervisión sobre ella. Se adicionó a esta tarea la observación ciudadana representada en el Consejo Consultivo de Radio y Televisión ConcorTV y el rol subsidiario y final de la ordinaria administración estatal del MTC.

Es así como efectivamente se ha ejecutado el sistema normativo de la LRTV en sus dos décadas de vigencia. Jorge Baca-Álvarez, abogado y ex secretario técnico de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión, lo resumió al responder en un foro realizado en el Congreso de la República que la política legislativa adoptada por el Estado peruano es la de promover la autorregulación.<sup>11</sup> Añadió que la entidad conformada por *“cinco cadenas nacionales de televisión y quince cadenas nacionales de radio, tuvo el primer Código de Ética aprobado administrativamente y el primer mecanismo de solución de quejas que entró en funciones”*<sup>12</sup>.

Los comentarios de los asistentes sobre el sistema de autorregulación ética instaurado por la LRTV fueron positivos y negativos, según consta en la siguiente selección de ellos.

- a) Aspectos positivos de la autorregulación ética de la radio y la televisión.

---

<sup>11</sup> IBERICO, Luis (compilador). Palabra libre. El derecho a la información. Medios de comunicación y autorregulación. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, 2016. Ponencia “Autorregulación: criterios claros y procedimiento transparente”. P. 137.

<sup>12</sup> Ibidem.

- En el caso de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión se ha logrado que un gran número de quejas se resuelvan con la organización gremial, sin necesidad de tramitar un procedimiento en su comisión de ética.
- En la misma institución gremial se ha logrado la reducción del procedimiento a la instancia única y al plazo más breve posible, lo cual es favorable para los radioescuchas y televidentes.
- El sistema general de autorregulación ética ha liberado a los titulares de las licencias de radio y de televisión del país, del riesgo de que su conducta sea juzgada por funcionarios que a veces no conocen tanto como ellos mismos los problemas de su actividad.

b) Aspectos negativos de la autorregulación ética de la radio y la televisión.

- El sistema de autorregulación ética es organizado y manejado por los propietarios y los comunicadores, con lo cual se ha limitado demasiado la actuación de los ciudadanos y del Estado sobre la programación radiotelevisiva.
- El sistema de autorregulación ética es fundamentalmente ideal, pero no tiene que ver con la realidad diaria de la mayor parte de las operadoras de radiodifusión.
- La obligación de autorregulación ética ha sido incumplida masivamente por la gran mayoría de los operadores de radio y televisión, pues ni siquiera prepararon los códigos de ética como estaba ordenado.
- La aprobación administrativa de un código ético ha liberado a los radiodifusores omisos de realizar el esfuerzo de preparar su propio código a conciencia y de asumir el compromiso de aplicarlo.
- Muchos operadores que presentaron a la autoridad un código ético individual o colectivo, lo hicieron copiando los de otros, sin dedicarse a ello con ningún trabajo institucional directo, por lo que hacerlo solo ha sido una formalidad sin mayor voluntad de aplicación.
- El sistema de autorregulación ética solo es una ficción, si los códigos de ética no son sometidos a una evaluación constante del Estado sobre su cumplimiento.

- La radio y la televisión de señal abierta están sujetas a la regulación del Estado y a la autorregulación ética, pero la televisión del cable compete deslealmente sin estar sujeta a regulación legal ni ética.

### **LRTV**

#### **Artículo 35.- Publicidad de los códigos de ética**

*Los códigos de ética de los servicios de radio y televisión deben ser remitidos al **Ministerio** de Transportes y Comunicaciones y puestos en conocimiento del **público**.*

Conforme a la LRTV las operadoras de radio y televisión deben entregar una copia de su código de ética al MTC y además publicarlo para conocimiento de los usuarios.

Otra obligación ética principal de la LRTV y de su Reglamento es respetar los horarios y las franjas horarias en la programación. En la LRTV se definió el horario familiar y solo se mencionó las franjas horarias. El Reglamento explicitó las características del horario familiar y lo asumió como sinónimo del denominado horario de protección del menor. El Reglamento también detalló las edades de los públicos y las advertencias que corresponden a cada una de las franjas horarias. Finalmente, el Código de Ética del MTC del año 2006, especificó la colocación horaria y la extensión de las franjas horarias, lo cual ha sido ratificado por la versión actualmente vigente del Código de Ética del MTC aprobado el año 2021.

### **LRTV**

#### **Artículo 40.- Horario familiar.**

*La programación que se transmita en el **horario familiar** debe evitar los contenidos violentos, obscenos o de otra índole, que puedan afectar los valores inherentes a la familia, los niños y adolescentes. Este horario es el comprendido entre las **06:00 y 22:00 horas**.*

La implantación de un horario familiar, con programación apta para todos, es una norma legal común en muchos países. La LRTV ha fijado oficialmente el Horario Familiar de la radiodifusión nacional, también identificado como Horario de Protección al Menor, entre las seis y las veintidós horas y ha dispuesto que los operadores decidan sobre la programación apta para dicho horario, conforme a los tres grandes límites señalados en el artículo citado: no violencia, no obscenidad, no afectación de valores.

En los programas transmitidos durante el Horario Familiar no es obligatorio poner advertencias, puesto que todos los programas deben ser aptos para todos.

## **LRTV**

### **Artículo 41.- Clasificación de los programas.**

*Los **titulares** de los servicios de radiodifusión son los responsables de **clasificar la programación** y la **publicidad comercial**, así como decidir sobre su difusión, teniendo en cuenta las **franjas horarias** establecidas..*

## **REGLAMENTO DE LA LRTV**

### **Artículo 103.- Franjas horarias**

*De acuerdo a lo establecido en la Ley es **responsabilidad de los titulares** de los servicios de radiodifusión vigilar el contenido de la programación a ser difundida a fin de evitar afectar los valores inherentes de la familia, propiciándose la **autorregulación** y, en ese sentido, la implementación de políticas para informar sobre **advertencias** en el contenido a ser emitido.*

*Así dentro del **Horario de Protección al Menor**, se difunden programas y promociones, que pueden ser presenciados por niños, niñas y adolescentes menores de 14 años, sin supervisión de sus padres, madres, representantes o responsables.*

*Dentro del **Horario para mayores de 14 años** con orientación de adultos, se procurará difundir programas y promociones, que pueden ser presenciados por adolescentes mayores de 14 años, bajo la orientación de sus padres, madres, representantes o responsables.*

*En el **Horario para Adultos** se podrán difundir programas, promociones y propaganda aptos para personas mayores de 18 años de edad.*

*Corresponde a los **titulares** de servicios de radiodifusión establecer las franjas horarias tomando en cuenta la presente clasificación horaria y respetando el artículo 40 de la Ley.*

*El **Horario Familiar** es el comprendido entre las 06.00 y 22.00 horas*

Los horarios de difusión de la programación específica de cada franja horaria y para cada grupo de edad, según el Código de Ética del MTC, son.

- La franja horaria de la programación apta para todos y sin ponerse advertencia se extiende desde las 6.00 hasta las 22.00 horas, durante todo el Horario de Protección del Menor u Horario Familiar.
- La franja horaria de la programación apta para mayores de 14 años con supervisión adulta y poniéndose la respectiva advertencia, se extiende desde las 22.00 hasta las 24.00 horas.
- La franja horaria de la programación apta solo para adultos y poniéndose la advertencia respectiva, se extiende desde las 24.00 horas hasta las 06.00 de la mañana siguiente.

La observación en conjunto de la programación que difunden las radios y los canales de televisión del país, permite plantear con fundamento la hipótesis de que solo deben ser una minoría los servicios de radiodifusión que transmiten una programación apta para todos durante todo el tiempo del horario familiar y que cumplen con poner siempre, en la forma determinada por la normativa, las advertencias que corresponden a partir de las 22.00 horas. Habría que examinarse las causas de esta situación de incumplimiento, pues ello podría deberse a la propia conducta de los operadores, pero también a las características mismas de la regulación que dificultan su cumplimiento.

En cuanto a otros asuntos sobre horarios regulados por la LRTV, el artículo 43 de la LRTV prohíbe transmitir contenidos pornográficos y de promoción del comercio sexual por la televisión de señal abierta y ello se ha cumplido ordinariamente. También se ha cumplido la regla del artículo 44 de difundir las películas según la clasificación que tuvieron o debieron haber tenido los filmes, al exhibirse en las salas de cine.

La LRTV y su Reglamento también han desarrollado el asunto referente a la tramitación de quejas y denuncias por violaciones de las reglas sobre la programación y sobre los códigos de ética y su lectura plantea algunas cuestiones que deben examinarse.

#### ***Artículo 70.- Autoridad competente***

*Las infracciones tipificadas en la presente Ley serán verificadas, evaluadas, determinadas y sancionadas por el **Ministerio de Transportes y Comunicaciones**.*

*Para 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, se requiere la **opinión previa** del Consejo Consultivo de Radio y Televisión.*

El artículo comprende entre las facultades del MTC examinar y sancionar las infracciones de las reglas sobre los contenidos de la programación de radio y televisión, recogiendo para ello la opinión no vinculante del Concortv.

#### ***LRTV***

*Artículo 34.- Los titulares del servicio de radiodifusión o quienes ellos deleguen, atienden y resuelven las **quejas y comunicaciones** que envíe el público, en relación con la aplicación de su **Código de Ética**, así como en ejercicio del derecho de rectificación establecido en la Ley N° 26847.*

Este artículo de la LRTV especifica que si la queja es referente al incumplimiento de una regla del código de ética del radiodifusor, se tendrá que plantear primero el procedimiento de queja ante este y solo después el procedimiento de denuncia ante la autoridad del MTC. Ello deberá hacerse así, aunque la misma infracción está contenida en el código ético y en la LRTV. De lo dicho hay que entender que en el caso de que la infracción del radiodifusor sea sobre una regla que se halla en su código de ética (por ejemplo el deber de respetar a los niños) y la

misma regla también se halla entre las normas sobre programación de la LRTV, prevalecería la obligación de presentar la queja por la vía empresarial y gremial y solo luego de concluirse ella, se podría recurrir al MTC, según lo detalla el Reglamento.

## **REGLAMENTO DE LA LRTV**

### **Artículo 157.- Obligación y procedimiento de atención de quejas**

*Los titulares de estaciones del servicio de radiodifusión deberán atender las quejas relativas al incumplimiento del **Código de Ética** formuladas por el público en general.*

**Una vez agotada la queja ante el titular de la autorización, se puede recurrir en vía de denuncia ante el órgano competente del Ministerio por la presunta infracción.**

*Este procedimiento será aplicable también a las solicitudes relacionadas al ejercicio del **derecho de rectificación** establecido en la Ley N° 26847.*

En la misma línea de interpretación, hay que entender también que solo en el caso de que se cometa la infracción de una regla sobre la programación de la radiotelevisión que está en la LRTV y dicha infracción no se halla también en el código de ética del radiodifusor, lo que es poco usual, solo en este caso la persona podría plantear directamente su denuncia ante el MTC conforme al artículo 70 de la LRTV, sin pasar por la instancia previa de la empresa.

Hay que concluir que en conjunto, a nivel nacional, la normativa de la LRTV sobre la autorregulación ética en la trasmisión de los contenidos de la programación de las radios y de los canales de televisión, ha tenido una aplicación sumamente limitada. Ello no quiere decir que es inviable la autorregulación de la radiodifusión, sino que no ha funcionado la modalidad de los códigos de ética tal como ahora se encuentra legislada. Se podría revertir este resultado si se generara un sistema de organización gremial efectivo para ello, a nivel regional y local, a semejanza del que tiene la SNRTV y algunos otros grupos minoritarios de radiodifusoras educativas y religiosas.

### **El respeto al derecho de rectificación (literal I)**

Los operadores de radio y televisión tienen el deber de acceder al pedido de rectificación que les planteen las personas afectadas por información inexacta difundida en su programación, conforme al principio-obligación del literal I del título II de la LRTV. Este deber se vincula con los ya revisados de decir la verdad y de ser imparcial al informar.

Informar consiste en dar forma a los hechos que acaecen en la vida real, seleccionarlos, organizarlos y presentarlos a los demás, con la mayor objetividad posible, con la intermediación mínima del sujeto observador y con la aspiración de alcanzar el ideal de verdad, lo que las corrientes filosóficas, psicológicas y comunicaciones sitúan cada vez más alejado de las posibilidades humanas.

La información es un bien muypreciado, porque proporciona múltiples ventajas a las personas para sobrevivir, convivir y desarrollarse. Por ejemplo, un dato sobre las condiciones climáticas, puede hacer que la persona salve su vida; la información sobre el tránsito vehicular ayuda al conductor a circular con seguridad; el conocimiento de las opciones universitarias permite al joven escoger la que más satisface su pretensión; y así sucesivamente.

La radio y la televisión de señal abierta siguen siendo todavía, no obstante el dominio creciente de la era digital, dos de las fuentes principales de información de las personas y dichos medios hoy conocidos como tradicionales desarrollan su tarea informativa durante todos los días y horas del año.

En el mundo de hoy está cada vez más amparado legalmente el ejercicio del derecho y de la libertad de producir y difundir información sin previa autorización, censura, ni impedimento alguno, pero bajo la responsabilidad de ley. Esta última apostilla legal quiere decir que el emisor debe responder, es decir dar cuenta a otros, por la información que propague. Si se trasgrede el principio-obligación de informar con verdad, la persona afectada puede ejercer el derecho de pedir la rectificación de la información que no guarda adecuación con la realidad de los hechos.

Ha sido larga y agitada la historia política y legislativa de gestación y desarrollo de la normativa sobre el derecho de rectificación en el país, así como sobre su aplicación y su discusión en los tribunales del Estado y en diferentes entes

privados, por lo que puede ser útil que las operadoras de radio y televisión revisen el abundante material publicado al respecto.<sup>13</sup>

La obligación legal de rectificar los errores informativos apareció en la normativa de prensa y luego se trasladó a la regulación de la radio y la televisión. El desarrollo del precepto legal hasta su primera instauración constitucional en 1979, puede consultarse en múltiples fuentes.<sup>14</sup>

### **Constitución de 1979**

#### **Artículo 2, inciso 5**

*Toda persona tiene derecho al honor y a la buena reputación, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Toda persona afectada por **afirmaciones inexactas** o agraviada en su honor por publicaciones en cualquier medio de comunicación social, tiene **derecho de rectificación en forma gratuita**, sin perjuicio de la responsabilidad de ley.*

La Constitución de 1993 y la reglamentación posterior adecuaron varias veces el precepto sobre el derecho de rectificación, a fin de establecer claramente que solo es exigible legalmente la rectificación de datos errados de la información que se ha difundido y no la rectificación de las opiniones publicadas por el medio de comunicación que sean divergentes de los puntos de vista de otras personas que se puedan considerar afectadas por ello.

### **Constitución de 1993**

#### **Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:**

...

*7. Al honor y a la buena reputación, a la intimidad personal y familiar, así como a la voz y a la imagen propias.*

*Toda persona afectada por **afirmaciones inexactas** o agraviada en cualquier medio de comunicación social tiene derecho a que éste se*

---

<sup>13</sup> UGAZ, José.- Prensa Juzgada. 30 años de juicios a periodistas peruanos (1969-1999). Instituto Prensa y Sociedad. Lima, 1999. PERLA ANAYA, José.- Ética de la Comunicación Periodística. Universidad de Lima, 2013.

<sup>14</sup> PERLA, José.- El derecho de rectificación. Defensa constitucional sin regulación civil. Revista del Foro del Colegio de Abogados de Lima. Lima, 1985.

***rectifique en forma gratuita, inmediata y proporcional, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.***

A medida que ha ido proliferando el uso de Internet, coincidente con las dos décadas de la LRTV, se observa que el derecho de rectificación se aplica de manera menos formalista que en el pasado y que, por ejemplo, ya no se suelen leer las cartas de rectificación como además estaba ordenado en la última legislación de prensa derogada hace más de cuarenta años. Ahora es más usual que los titulares de las licencias y los conductores de los programas, solo informen sobre la recepción de algún pedido de rectificación y den a conocer sumariamente su contenido fundamental, o incluso se limiten a exponer sus comentarios y respuestas sobre la rectificación recibida. Esta forma de proceder parece ser satisfactoria, de modo general, tanto para los reclamantes, como para los operadores. Quizás ello se debe en parte a que anteriormente las rectificaciones solo podían hacerse en los tradicionales medios de comunicación, pero ahora la gente tiene acceso más fácil, permanente, gratuito, masivo y efectivo en las redes sociales, por lo que muchos prefieren efectuar por estas vías su rectificación a la radio y la televisión de señal abierta y a otros medios de comunicación social.

Se requeriría un exhaustivo examen cuantitativo para comprobar el cumplimiento general en todo el país del cumplimiento (eficacia normativa) del principio-obligación sobre el derecho de rectificación durante los veinte años de vigencia de la LRTV. Dicha investigación también serviría para dilucidar si el cumplimiento de dicho principio-obligación ha producido los resultados pretendidos (efectividad) de reparar el honor de las personas afectadas.

### **Colofón**

Los cuatro principios-obligaciones que han impuesto deberes a los radiodifusores, guardan estrecha relación con algunos de los derechos fundamentales de la comunicación: defender la libertad de expresión, informar con verdad y con imparcialidad, cumplir las reglas éticas de la organización y acoger el derecho de rectificación de los afectados.

La observación de la actuación pública de las empresas de los canales de televisión de difusión nacional y la comprobación de su participación ordinaria dentro de la SNRTV, la cual se rige por un sistema de autorregulación ética y

efectiva, permite afirmar que los indicados principios-obligaciones son considerados por estos operadores como parte integrante de sus deberes habituales de actuación con responsabilidad en el sector. Ello no significa que no hayan incurrido en trasgresiones, pues han sido sancionados en varios casos y además actualmente mantienen alguna programación que es objetada por muchos. Sin embargo, dentro de la totalidad del universo de la radiodifusión nacional, son un conjunto que destaca en su relación con los principios-obligaciones de la LRTV.

El asunto más criticable de la conducta general de los radiodifusores a nivel nacional, ha sido el incumplimiento masivo de la obligación fundamental de preparar, aprobar y practicar su código de ética, pues esta es la columna vertebral de la LRTV. Una posible explicación de este fenómeno es que la realización de esta tarea supone algún tiempo de dedicación y recursos, que por reducidos que sean, no tiene la gran mayoría de miles de radios del interior del país. Es por ello que la medida supletoria de la autoridad aprobando un código de ética común ha sido considerada por algunos consultores entrevistados como una solución realista y oportuna. De todos modos, queda pendiente evaluar si debe impulsarse la derogación del sistema de autorregulación ética basado en la modalidad de tener códigos éticos, o deben idearse nuevas formas para hacer viable el ordenamiento ético del sector.

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **Revisión de los términos de referencia del estudio**

A lo largo de este informe se han expuesto resultados, conclusiones y recomendaciones sobre los asuntos planteados en los términos de referencia acordados y en estas páginas finales se reiterarán algunos de ellos y se añadirán otros.

Los términos de referencia acordados para este informe y que son citados a continuación, se limitaban a la revisión de la actuación de las empresas operadoras de televisión de difusión nacional en los veinte años de vigencia de la LRTV, pero también se han hecho en estas páginas múltiples atingencias de carácter general sobre todo el sector de la radio y la televisión del país.

#### **a) Análisis de la eficacia y efectividad normativa de la Ley N° 28278**

En lo que atañe a las operadoras de los principales canales de televisión de difusión nacional, se puede concluir que el cumplimiento (eficacia) del principio rector de respetar la libertad de competencia mercantil y sus principios-obligaciones conexos, sobre acceso a la radiodifusión, ha sido satisfactorio en las dos décadas de vigencia de la LRTV. Lo prueba el hecho de que no ha habido denuncias de repercusión pública sobre infracciones graves contra la libertad de

competencia en el sector y de que los consultores entrevistados han coincidido en dicha aseercción.

Este resultado positivo de eficacia (cumplimiento) de los principios-obligaciones del artículo I del Título Preliminar, puede haberse debido a que ellos fueron asumidos por los operadores desde el inicio de su vigencia, como el marco normativo fundamental que no podía ser trasgredido.

Hay que añadir que dicho cumplimiento ordinario y general de dichos principios-obligaciones por los canales de televisión de difusión nacional, ha producido paulatinamente el resultado (efectividad) de propiciar la adhesión de la mentalidad empresarial al respeto de la vigencia real y cotidiana del principio rector de libertad de competencia mercantil, tanto en la realización de los procedimientos de acceso a las licencias, como en el desarrollo de sus labores de difusión de la programación.

Hay también otros factores que pueden haber contribuido al logro del resultado de eficacia y efectividad del principio-obligación de preservación de la libertad de competencia mercantil. Primero, el hecho de que las empresas de televisión estuvieron sumidas en el escándalo de corrupción tan grave en los años noventa, parece haberles servido de lección para rectificar su conducta organizacional. Segundo, la prolongada tarea de preparación de la LRTV durante tres años, también parece haber influido en generar la convicción empresarial de que deben actuar de manera legal y ética en la radiodifusión y que la libertad de competencia mercantil es sumamente beneficiosa para el desarrollo de sus actividades. Tercero, debido a la vigencia de la LRTV, las autoridades y los ciudadanos brindan ahora mucho más atención a la supervisión cotidiana, oficial o privada, de la conducta de los operadores y ello contribuye a que se eviten prácticas negativas contra el principio de libertad de competencia en la radiodifusión.

**b) Análisis del marco regulatorio que cada medio está obligado a cumplir y su coherencia con los códigos de autorregulación.**

Las operadoras de los canales de televisión de difusión nacional conocen ahora perfectamente los doce principios-obligaciones que deben cumplir en su programación. Debido a su membresía en la Sociedad Nacional de Radio y Televisión, estas licenciatarias también están sujetas a las normas del Código de Ética gremial, cuyo contenido guarda coherencia con las reglas de la LRTV.

Gracias a esta labor institucional eficientemente desarrollada, dichos operadores cumplen (eficacia normativa) ordinariamente y de modo general las normas de programación, con las salvedades y excepciones que se han acotado entre los capítulos tercero y quinto de este informe. Los órganos éticos de la SNRTV se encargan con responsabilidad de tramitar las quejas que se plantean contra la programación de estas radiodifusoras y de aplicar con presteza y con acuciosidad las sanciones a los infractores. El cumplimiento de los principios sobre la programación también ha producido el resultado esperado (efectividad) de que las operadoras de los canales de difusión nacional tengan una vía potencial de restauración de su imagen empresarial, en comparación con la sumamente negativa con la que acabaron a fines de los años noventa.

**c) Determinación del cumplimiento de los códigos de ética y del horario familiar por parte de los medios de comunicación de señal abierta.**

A diferencia de la gran mayoría de las radios y los canales de televisión del país, las empresas operadoras de los canales de televisión de difusión nacional de la SNRTV han cumplido el principio-obligación de preparar y tener su código de ética, así como de organizar y sostener responsablemente el sistema de supervisión y sanción por una instancia ética.

Pero, las normas del horario familiar de la LRTV no son cumplidas habitualmente, pues las televisoras de difusión nacional siguen difundiendo diariamente y a cualquier hora información violenta, sobre todo en los programas informativos y noticiosos. Tampoco cumplen con efectuar la inserción constante de las advertencias de las franjas horarias, ni con hacerlo en la forma establecida por la LRTV. Tal como se ha explicado en páginas anteriores, ello puede deberse en parte a varios puntos de la normativa legal que podrían aclararse más, por lo que se ha sugerido su revisión.

**d) Análisis de los derechos y deberes de los titulares de radio y televisión en relación con los códigos de ética y el horario familiar.**

El Reglamento de la LRTV impuso la obligación de recurrir en queja ante las mismas operadoras o sus entidades gremiales, como instancia previa, antes de plantearse una denuncia ante el MTC por infracción al código de ética. Este procedimiento ha sido acatado por todo el sector de la radiodifusión en los veinte años de vigencia de la LRTV, pero en las páginas precedentes se ha mencionado

que sería conveniente revisar dicho procedimiento, por las observaciones que se le hacen tanto de orden legal como constitucional.

**e) Identificación de las posibles infracciones cometidas por los medios de comunicación y presentación de quejas o denuncias por incumplimiento de las normas legales y éticas del horario familiar y de los códigos de ética.**

A lo largo del año 2024, según informe de la SNRTV, se han presentado alrededor de cuarenta quejas por faltas éticas contra las operadoras de los canales de televisión de difusión nacional y la mayor parte de ellas se ha podido resolver mediante trato directo, sin necesidad de iniciarse el procedimiento ante la instancia ética de la SNRTV.

Lo dicho confirma que el funcionamiento del sistema de autorregulación ética dentro de dicho conjunto empresarial es bastante positivo, sobre todo por las correcciones que han ido haciendo a lo largo de las dos décadas de vigencia de la ley, como el acortamiento de los plazos de atención de las quejas y la supresión de las instancias innecesarias. A las observaciones que se han hecho sobre su inacción en lograr que sus miembros difundan una programación de mayor calidad y más respetuosa de algunos principios-obligaciones de la LRTV, la organización ha respondido que la regla entre ellos es que no se puede intervenir ni en la línea editorial ni en la programación de sus asociados. Es, sin duda, un punto muy importante que merecería una revisión institucional.

**f) Resultados de sistematización de entrevistas**

La sistematización de las entrevistas a los seis consultores demuestra que hay muchas coincidencias en la observación y la evaluación que hacen sobre la conducta de las operadoras de los canales de televisión capitalinos de difusión nacional. A ninguno de los consultores le consta que estas televisoras hayan intentado incumplir, en colusión con alguna autoridad, los principios de acceso y de utilización de las licencias, como sucedió en los años noventa.

Los consultores reconocen que estas empresas operadoras también han realizado esfuerzos por cumplir las reglas sobre los contenidos de la programación y que han ido mejorando legal y éticamente en los veinte últimos años, en comparación con el decaimiento técnico, legal, económico y comunicacional que observan en la radiodifusión en general, sobre todo en las

cientos de pequeñas radios del interior del país que no forman parte de una asociación.

Los consultores han coincidido en sus críticas generales al sector de radiodifusión nacional, regional y local, en especial por su incumplimiento masivo de la regla de tener códigos de ética y porque hay un excesivo y desordenado crecimiento de las operadoras de radio y televisión a nivel nacional y una difusión mayoritaria de programación precaria en cantidad, diversidad y calidad.

Algunos consultores piensan que sería necesario hacer algunos cambios a la actual LRTV para adecuarla a las nuevas tecnologías de la comunicación y también para impulsar diversas medidas legislativas, administrativas y gremiales de promoción y apoyo de la radiodifusión en un régimen de competencia más leal y legal en relación a la televisión por cable de origen extranjero.

### **Resultados, conclusiones y recomendaciones del estudio**

- 1) El fundamento de la naturaleza jurídica de la radiodifusión en la legislación, como servicio privado de interés público, ha quedado plenamente dilucidado en la investigación.
- 2) Ha quedado demostrado que muchas radios y televisoras del interior del país tienen dificultades notorias para el desarrollo de su actividad y ello repercute en la actitud que tienen respecto al cumplimiento de la LRTV.
- 3) La programación que difunden muchas radios y canales de televisión, sobre todo la que se propaga en los lugares más apartados y pequeños del país, es de escasa calidad, debido a las precarias condiciones en que se realiza la producción.
- 4) Las radiodifusoras, en su mayoría, no guían su conducta por un código ético que haya sido preparado institucionalmente y por lo tanto también carecen de mecanismos de supervisión sobre su actuación.
- 5) La autorregulación mediante códigos de ética, no ha tenido eficacia (cumplimiento) en más del 90% de las radiodifusoras, es decir en alrededor de más de ocho mil titulares de licencias.
- 6) En general, la gran mayoría de las radios y los canales de televisión no respetan los límites del horario familiar, ni las franjas horarias, lo que puede deberse en parte a falta de comprensión de la normativa.

- 7) Se ha comprobado en la investigación y en las entrevistas realizadas a los consultores que el ConcorTV cumple eficientemente su labor administrativa, pero que carece de recursos suficientes para ello.
- 8) Es conveniente que en la legislación sobre la radiodifusión se determine cuáles son las implicancias concretas que conlleva el hecho de que en la naturaleza jurídica de la radiodifusión como servicio privado se comprenda también la mención del interés público.
- 9) Los funcionarios que correspondan a dicha función, deben asumir la totalidad de labores de supervisión, control y sanción de la programación radiotelevisiva, a fin de contribuir al mejoramiento legal y ético de la actividad.
- 10) Debe ser prioritario revisar y reordenar el sistema de otorgamiento de autorizaciones y licencias, a fin de evitar el otorgamiento excesivo y poco riguroso de ellas, estableciéndose procedimientos con un examen efectivo de las capacidades de los postulantes.
- 11) La programación local y regional de la radiodifusión ha reducido notoriamente la realización de actividades periodísticas, informativas y recreativas y ha incrementado la mera difusión musical continua, en desmedro de la diversidad de la demanda existente.
- 12) Es necesario revisar la legalidad y constitucionalidad de la normativa que establece que los usuarios no pueden plantear denuncias directas ante el MTC por trasgresiones éticas de la radiodifusión, sino que deben agotar previamente la vía privada de los operadores.
- 13) La autorregulación basada exclusivamente en códigos éticos, ha sido incumplida masivamente, por lo que deben efectuarse las correcciones para lograr su eficacia y su efectividad.
- 14) Debe aclararse la normativa proveniente de distintas reglas sobre las franjas horarias en la LRTV, el Reglamento y el Código de Ética del MTC, por cuanto es posible que el incumplimiento masivo se deba en parte a la confusión normativa.
- 15) El ConcorTV ha desempeñado eficientemente funciones de orientación a otras entidades públicas y privadas sobre los derechos y libertades de la comunicación y ha realizado tareas relevantes de investigación y capacitación, por lo que debería evaluarse la ampliación de sus

- responsabilidades actuales en los procedimientos de otorgamiento de licencias y otros, con el incremento presupuestal y de personal correspondiente.
- 16) Las autoridades, los operadores y el público deben retomar con nuevo impulso poner en la agenda pública la problemática de la radio y televisión, así como de la aplicación de la LRTV, considerando que la radiodifusión es una actividad de interés público.
  - 17) En la realización de un proceso de reingeniería de los funcionarios del MTC a cargo de la LRTV, se debería considerar la incorporación de comunicadores profesionales a las labores permanentes de supervisión, control y sanción de la programación de la radiodifusión a nivel nacional.
  - 18) El reordenamiento y la planificación del sistema de otorgamiento de autorizaciones y licencias en un plazo breve, podría conllevar, si fuera necesario, la cancelación o suspensión de las radiodifusoras que no están cumpliendo las obligaciones estipuladas en sus respectivas resoluciones.
  - 19) La radiodifusión local y regional requiere urgentemente de incentivos que les permitan competir ante la invasión del cable de difusión internacional, entre las que se debe considerar el establecimiento de la obligatoriedad del *must carry* en forma racional.
  - 20) La promoción de medidas privadas y públicas conducentes a la reorganización y fortalecimiento integral de la radiodifusión sonora y televisiva del país, debe hacerse de tal modo que se logre la participación positiva del sector en el mantenimiento del orden jurídico democrático del país.
  - 21) Debe evaluarse el sistema actual de autorregulación basado únicamente en la tenencia de códigos de ética, a fin de lograr su reformulación acorde con las características concretas del sector, o propiciarse la implementación de otro sistema ético que sea eficaz y efectivo.
  - 22) Es necesaria la revisión de la compatibilización de las normas de la LRTV, del Reglamento y del Código de Ética sobre las franjas horarias, a fin de resolver las objeciones que se plantean y que afectan su cumplimiento por los radiodifusores.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. “¿La mejor ley es la que no se da? Debate periodístico sobre radio y televisión.” (Lima, 2003). “Ley de radio y televisión. Análisis y comentarios.” (Lima, 2007).

Degregori, Carlos Iván (editor). “No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana”. (IEP. Lima, 2012).

Iberico, Luis (compilador). “Palabra libre. El derecho a la información. Medios de comunicación y autorregulación”. Ponencia de Jorge Baca: “Autorregulación: criterios claros y procedimiento transparente”. (Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, 2016).

Lazarte, Jorge. “El concepto de servicio público en el Derecho peruano”. file:/Downloads/16236-Texto%20del%20art%C3%ADculo-64523-1-10-20170123.pdf

Perla, José.- “Ética de la Comunicación Periodística”. (Universidad de Lima. 2013). “Ética de la comunicación televisiva”. (Universidad de Lima. 2015). “La ley pendiente de radio y televisión” (Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2003). “El derecho de rectificación. Defensa constitucional sin regulación civil. (Revista del Foro del Colegio de Abogados de Lima. Lima, 1985).

Sociedad Nacional de Radio y Televisión.- <https://snrtv.org.pe/casos/>

Ugaz, José.- “Prensa Juzgada. 30 años de juicios a periodistas peruanos (1969-1999)”.- Instituto Prensa y Sociedad. Lima, 1999.

Warren, Samuel y Brandeis, Louis.- “The Right to Privacy.” (Harvard Law Review. 1890).



