

PROYECTO DE LEY

LEY QUE PROMUEVE, LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA A TRAVES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PROTEGE EL HORARIO FAMILIAR.

El señor Congresista de la República **HANS TROYES DELGADO**, integrante del Grupo Parlamentario **Acción Popular y los Congresistas que suscriben**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y los artículos 22º, literal c) y los artículos 74, 75º y 76º inciso 2) del Reglamento del Congreso de la República; propone la siguiente iniciativa legislativa.

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE PROMUEVE LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA A TRAVES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PROTEGE EL HORARIO FAMILIAR.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos, 23, 40, 76, 77 y 82 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión con la finalidad de promover los contenidos que coadyuven con la educación y la cultura a través de los medios de comunicación, protegiendo el horario familiar.

Artículo 2.- Modificase los artículos 23, 40, 76, 77 y 82 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión, en los siguientes términos:

Artículo 23.- Causales de denegatoria o renovación

Son causales para denegar la solicitud de la autorización:

a). Cuando el otorgamiento de una nueva autorización transgreda la aplicación del artículo 22 de la presente Ley.

(...)

e) Encontrarse inhabilitado de contratar con el Estado, por resolución con autoridad de cosa decidida.

- f) Haber sido sancionado más de dos (2) veces por infracciones graves y muy graves, en el lapso de cinco (5) años, por resolución con autoridad de cosa decidida.**

Artículo 40º.- Horario familiar

Durante la programación que se transmita en el horario familiar, comprendido entre las **05:00 y 23:00 horas**, están prohibidos los **contenidos violentos, obscenos, racistas, discriminatorios, infantilizantes, lascivos, de desnudez y otros que promuevan estereotipos o modelos criminales o delictivos**, o de otra índole que puedan afectar los valores inherentes a la familia, los niños y adolescentes.

Artículo 76º.- Infracciones graves. Constituyen infracciones graves:

a). La importación, venta, oferta al público, fabricación, instalación, uso u operación de aparatos y equipos de radiodifusión que no tengan el correspondiente Certificado de Homologación.

(...)

g) La negativa, obstrucción o resistencia al ejercicio de las facultades de supervisión y control.

h) El incumplimiento de la obligación de realizar dentro del plazo establecido en el reglamento, el monitoreo periódico de la estación radiodifusora, a fin de garantizar que las radiaciones que emitan no excedan los valores establecidos como límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes.

i) La contratación para la transmisión de mensajes publicitarios e institucionales a través de estaciones que no cuenten con la respectiva autorización.

j) El incumplimiento de las disposiciones del Código de Ética.

k) La comisión en el lapso de un año, de dos (2) o más infracciones leves.

Artículo 77º.- Infracciones muy graves Constituyen infracciones muy graves:

(...)

g) La comisión en el lapso de un año, de dos (2) o más infracciones graves.

h) El incumplimiento de las normas relativas al horario familiar y de protección al menor.

Artículo 82º.-Escalas de multas Las multas serán aplicables de acuerdo con las siguientes escalas:

1. Escala General:

INFRACCIÓN	MULTA
Leve	De 1 UIT hasta 20 UIT
Grave	De más de 20 UIT hasta 50 UIT
Muy grave	De más de 50 UIT hasta 100 UIT

Lima, 27 de mayo de 2020.

Ing. HANS TROYES DELGADO
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La educación como derecho fundamental de la Nación

Según el artículo 13 de la Constitución Política del Perú, la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. En dicho sentido, el Tribunal constitucional ha señalado que la educación cumple determinados fines constitucionales, entre los que se encuentran: a) promover el desarrollo integral de la persona; b) promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo; y c) desarrollar la acción solidaria.¹ Por ello, la educación se concibe como un derecho fundamental y como un servicio público esencial. Como un derecho de las personas a educarse y como un servicio cuya continuidad y calidad a favor de las personas corresponde al Estado garantizar directa o indirectamente.² En este sentido, la tarea de la educación es el desarrollo integral del ciudadano, fomentando sus capacidades de juicio, discernimiento, espíritu crítico y empatía. Así, corresponde al Estado garantizar la calidad de la educación a través de quienes ejercen un servicio público producto de una concesión que el mismo Estado les otorga. Cabe recalcar que el espectro radio eléctrico es un bien público de propiedad de la nación que se entrega en concesión a los medios de comunicación, como radio y teledifusoras.³

Por su parte, la libertad de prensa, expresión e información consagrada en la Constitución son derechos políticos, que sirven a la democracia del país. En ese contexto, la prensa desempeña un papel fundamental en la formación de una opinión pública libre e informada, por lo que se acepta que está protegida por la libertad de expresión.⁴

Particularmente, la libertad de información tiene como objeto de protección la información sobre elementos objetivos o hechos en su más amplio sentido, a diferencia de la libertad de expresión, que se

¹ Resolución TC EXP. 4232-2004-AA, fundamento 13, citado por César Landa, Los derechos fundamentales, p. 166.

² César Landa, op. cit., loc. cit.

³ Es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú quien tiene a su cargo la administración, asignación y el control (monitoreo) del espectro radio eléctrico. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Transportes/files/03sesionordinaria/osiptel.pdf>

⁴ César Landa, op. cit., p. 55.

refiere a los pensamientos, opiniones y valores. De tal modo, su búsqueda y difusión coadyuva al desarrollo de la propia personalidad, el proyecto de vida personal y a la formación de una unidad democrática. Al respecto, la libertad de información recae fundamentalmente en la labor de los comunicadores, por cuanto es necesaria la búsqueda de información a fin de poder cumplir con sus tareas de comunicación social.⁵

Sin embargo, estas libertades no protegen todas las expresiones que de ellas puedan surgir. Por ejemplo, la publicidad comercial no debe ser ni falsa ni inducir al ciudadano en error debido a que el ciudadano considera que los contenidos que se difunden llevan intrínsecamente la expresión de la buena fe. Lo mismo sucede con las regulaciones en cuanto a la publicidad sobre el alcohol o el tabaco, cuya legislación no viola ningún derecho constitucional o libertad de expresión o información.

Asimismo, el artículo 14 de la Constitución prevé lo siguiente:

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

Es esta colaboración de orden constitucional que no se estaría cumpliendo en el ámbito de los canales de televisión de señal abierta del Perú.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha sido bastante claro en su jurisprudencia constante:

"El Tribunal Constitucional no puede soslayar la importancia capital del rol del ejercicio profesional del periodismo y de los medios de comunicación social para la consolidación de las instituciones y del propio régimen democrático; claro está, cuando ellos se realizan con responsabilidad y dentro del respeto de la dignidad de la persona humana (artículo 1º de la Constitución), de sus derechos fundamentales y de valores democráticos como la tolerancia y el pluralismo. Su papel es especialmente relevante porque su ejercicio democrático incide en la posibilidad de que los ciudadanos estén convenientemente informados sobre los temas que son de interés público (...). Pero también es cierto que este Tribunal ha puesto una condición para que el fin proveniente

⁵ César Landa, op. cit., p. 59.

*del artículo 3º de la Norma Fundamental pueda ser plenamente aceptado en sede constitucional. El fundamento 36 de la STC N.º 6712-2005-PI/TC ha señalado que El ejercicio del derecho a la información no es libre ni irrestricto; por el contrario, está sujeto a ciertos condicionamientos que deben ser respetados dentro de un Estado democrático y social de derecho. Sólo así, con los límites que se deben encontrar en la propia Constitución, el derecho a la información podrá convertirse en la piedra angular de la democracia (...)"*⁶

2. La Ley de Radio y Televisión

El Estado tenga el deber y la responsabilidad de reglamentar los contenidos dentro del horario familiar o de protección al menor. De este modo, la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión impone ciertos criterios de protección como no emitir programas cuyo contenido sea violento u obsceno, desde las 6 am hasta las 10 pm. Es a través de estas regulaciones que el Estado protege la educación como derecho fundamental de todos los peruanos. En ese sentido, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente:⁷

El sector audiovisual tiene una singularidad que hace necesario imponer restricciones aceptables y necesarias a la aplicación incondicionada de las reglas.

Así, no existe entonces una libertad absoluta en la difusión de programas los cuales deben aceptar la imposición de restricciones por parte del Estado, esto en favor del desarrollo físico, psíquico e intelectual del ciudadano.

3. La señal abierta nacional, programas y contenidos

En este espacio se tiene a un número limitado de empresas de televisión que cuentan con la libertad para elegir los programas que difundirán en sus canales. En el Perú, son en número de cuatro: Panamericana, América, Latina y el grupo ATV. Esto quiere decir que el televidente solo puede elegir lo que verá entre estas cuatro opciones. Su posibilidad de elección se verá reducida a partir del momento en que los cuatro canales difundan los mismos contenidos,

⁶ EXP. N° 00013-2007-PI/TC, p. 12.

<http://www.concortv.gob.pe/es/file/normatividad/2007/00013-2007-PI-TC.pdf>

⁷ EXP. N° 00013-2007-PI/TC, fundamento 8.

<http://www.concortv.gob.pe/es/file/normatividad/2007/00013-2007-PI-TC.pdf>

o compren sus mismos productos en las mismas productoras al menor precio posible. Estos reducidos espacios acrecientan más la labor educativa y social de los programas que difundan los canales de televisión. En ese sentido, el Tribunal Constitucional resuelve lo siguiente:⁸

La televisión y la radio tienen un doble estatus: uno, como derecho subjetivo, en tanto actividad empresarial que desarrollan las personas en virtud de la libertad empresarial; y, otro, como derecho objetivo, en tanto cumplen una función social de comunicación pública. En este sentido, la libertad empresarial de constituir empresas televisivas y radiales, para que sea legítima constitucionalmente debe asegurar las posibilidades de comunicación de todos los intereses sociales e informar sin manipular, y, por tanto, formar libremente la opinión pública. No es solamente un servicio a los ciudadanos para mejorar su bienestar o sus condiciones de vida; es también el instrumento por el que se canalizan libertades constitucionales como la de comunicación y se hace posible la preservación de valores constitucionales como la formación de la opinión pública libre. Al mismo tiempo que es el lugar que permite el ejercicio y consagración de dichas libertades, es también una herramienta imprescindible para que puedan desarrollarse otros valores, como la cultura común o la protección de la infancia.

En función de esta jurisprudencia la responsabilidad, tanto de los programas y sus contenidos, recae en los canales de televisión, haciendo que el Estado ejerza su derecho a la vigilancia. Sin embargo, esta auto vigilancia que deberían ejercer los propios canales de televisión no se lleva a cabo, haciendo de sus programas el lugar para que el desenfreno, la desinformación, el morbo, los actos denigrantes o la difamación tengan lugar de manera constante.

Los canales en ese sentido han preferido mantener sus programas pese a las críticas sin cambiar, eso sí valiéndose de medios judiciales como defensa, y denunciando una inexistente violación de su libertad de expresión.

Es así como vemos cómo por el rating, los productores enfrentan dos opositores sobre un tema, dejando que sus expresiones y gestos

⁸ EXP. N° 00013-2007-PI/TC, fundamento 8.

<http://www.concortv.gob.pe/es/file/normatividad/2007/00013-2007-PI-TC.pdf>

hagan el resto de la publicidad. De allí que los programas sirvan a objetivos particulares, sin servir a temas generales de interés como debates de interés, conferencias, temas de historia o geografía nacional, por sólo nombrar estos temas.

Esto en los canales capitalinos. La situación en provincias es igual de lamentable al repetir los mismos cánones practicados en la capital, repitiendo sus mismos programas y contenidos. De allí que un personaje o novedad capitalina, cuya participación sea más impactante que interesante, sea conocida a nivel nacional en poco tiempo debido a que no cuentan con programas propios.

4. La denominada "Telebasura"

La expresión "Telebasura" es un término que designa todos los programas de televisión cuyo valor cultural es nulo o inferior con respecto a todos los programas de televisión que se transmiten en la televisión. El objetivo principal de este tipo de programas es atraer de manera fácil y a bajo costo, la mayor cantidad de audiencia, usando el escándalo, la superficialidad, actitudes denigrantes, sensacionalismo, voyerismo o exposición de la vida privada de terceros, e incluso de sus propios expositores. Para esto se busca en el espectador exacerbar sus instintos primitivos, mezclándolo todo con vulgaridad y lenguaje soez:

En la programación televisiva peruana actual podemos considerar TV basura a los conocidos programas prime-time (horarios de máxima audiencia) donde la temática son los chismes, la simple vida farandulera, historias de vecindades con vidas cotidianas tomadas como grandes obras artísticas, programas de concursos cuando no de escándalos, además de los famosos programas por la mañana y de mediodía con su trillada y repetitiva propuesta sexista – para amas de casa- sin olvidar mencionar muchas telenovelas con sus triángulos dramáticos de villanos, víctimas y salvadores y sus mágicas propuestas de resoluciones y finales felices para todos, luego de grandes dosis de engaños, sufrimientos y maquiavelismo del estilo más neurótico posible; cabe mencionar finalmente esos espacios ocupados por sectas y agrupaciones religiosas (más bien "hipnótico-económicas") además de algunos

*noticieros que encajan en el diagnóstico mediático realizado en este trabajo (con secuencia de horóscopo incluida).*⁹

La televisión basura ha sido adoptada en el Perú, desde la segunda mitad de la década de los noventa, con los llamados programas *reality* y de humor. Este tipo de emisiones han tomado formatos de otros países, imitando contenidos y personajes con la finalidad de lograr mayores cuotas de audiencia para atraer contratos de publicidad de empresas que exhiben sus productos.¹⁰

Como en los países donde la telebasura comenzó, la administración pública en total complicidad e intereses económicos no fue lo suficientemente vigilante para sancionar a través de sus órganos de control. De allí que estos formatos hayan sido exportados a través del mundo, generando una corriente de programas de poco contenido cultural e intelectualmente elevado para los televidentes, vehiculando nefastos modelos de vida para la niñez y juventud.

5. Impacto de la violencia y obscenidad en los programas de televisión

Según la Organización Mundial de la Salud, la adolescencia es la etapa de la vida comprendida entre los 10 y los 19 años.¹¹ Es en ese periodo de la vida que se producen los cambios físicos, psicológicos y sociales que conducen a su inserción positiva y productiva en la sociedad. Es también en esa edad en que un grupo de ellos adoptan conductas hostiles y violentas que se manifiestan de varias formas. Estas conductas tienen varios orígenes como la violencia del lugar de residencia, la violencia doméstica familiar (psicológica, física, sexual o por negligencia) o también la exposición a los medios de comunicación masiva como la televisión que les ofrece de manera constante, diferentes formas de violencia psicológica, física, sexual, o contra terceros y sus propiedades. Es así cuando vemos por ejemplo que se repite de manera insistente, asaltos a mano armada

⁹ Manuel Arboccó de los Heros/Jorge O'Brien Arboccó, Impacto de la “televisión basura” en la mente y la conducta de niños y adolescentes, UNIFE, 2012, p. 53.

https://www.unife.edu.pe/publicaciones/revistas/psicologia/2012/3/avances_arbocco_5.pdf
10 María del Mar López Talavera/Julia Bordonado Bermejo, Telebasura, ética y derecho: límites a la información de sociedad en televisión, p. 311.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2539878.pdf>

11 https://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/adolescence/dev/es/

o muertes en directo, exacerbando las acciones y repitiendo imágenes que a la larga van a parecer banales o serán vistas con normalidad.



Así, los niños pasan un promedio de 3-4 horas diarias viendo televisión, la cual se convierte en una influencia muy poderosa en el desarrollo del sistema de valores, en la formación del carácter y en la conducta. La televisión funge también como “profesor” en ciertas materias que solo se pueden ver en los programas de televisión con alto grado de violencia.¹² Esta exposición viola de manera constante el artículo 40 de la Ley de Radio y Televisión, en su sección 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.

Este fenómeno de violencia u obscenidad se ha multiplicado, con la multiplicación de cámaras de vigilancia o el uso de celulares cuyos sistemas de video permiten la captación y transmisión de imágenes

¹² “Los niños y la violencia en la televisión”, Academia Americana de Psiquiatría de la Niñez y Adolescencia.

https://www.aacap.org/AACAP/Families_and_Youth/Facts_for_Families/FFF-Spanish/Los-Ninos-y-la-Violencia-en-la-Televisión-013.aspx

de manera directa, a cualquier momento del día y en cualquier lugar. Sobre estas imágenes no hay filtro posible, sin que en los canales exista la autocensura, la cual cede el paso al rating dejando sin defensa a niños y niñas.



A esto se suma la obscenidad de los programas, cuyo contenido deja mucho que desear y que ha dado nacimiento a una farándula peruana que no brilla por su capacidad de inventiva en cuanto a contenidos, sino a lo más rápido y burdo, manteniendo a los espectadores en la superficialidad total.¹³ Pese a las multas muy condescendientes por violaciones del horario de protección, esto no ha impedido que se continúe emitiendo estos programas.¹⁴ Convendría en ese sentido aumentar el monto de las sanciones para una mayor efectividad.

En esta tiranía del rating se quiere hacer creer que es normal y hasta válido consumir ciertos contenidos. Creemos que no podemos dejar de denunciar los trasfondos que encierran esas políticas.

¹³ Xoana González: Latina fue multado por esta entrevista "morbosa y obscena". <https://ojopeojoshow/xoana-gonzalez-latina-fue-multado-por-esta-entrevista-morbosa-y-obscena-video-210655-noticia/>

¹⁴ <https://peru21.pe/espctaculos/sancionan-frecuencia-latina-imagenes-obscenas-espctaculos-172243-noticia/>

6. SANCIONES POR VIOLACIÓN DE LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN

Durante estos últimos años, hemos podido comprobar que la autorregulación de la televisión sobre el contenido de sus programas no funciona. Esto pese a la existencia de sanciones por violación a la Ley de Radio y Televisión. Una de las razones para que las violaciones a la ley se repitan es que las empresas que publicitan sus productos durante estos programas pagan fuertes sumas de dinero por estar presentes durante el programa. Estos espacios publicitarios, que se cuentan en segundos, cuestan montos voluminosos que superan largamente las UIT que aplica la ley, haciendo de la sanción un mero trámite.¹⁵

Horario	Anuncio de 30 segundos
Programas con rating alto	Entre S/.2,000 y S/.17,500
Programas con rating medio alto	Entre S/.1,500 y S/.14,000
Programas con rating medio	Entre S/.1,000 y S/.10,500
Programas con rating medio bajo	Entre S/.800 y S/.7,000
Programas con rating bajo	Entre S/.600 y S/.3,500

Ya pasaron más de 10 años de vigencia de la Ley de Radio y Televisión, con lo cual debemos modificar la norma y, para estos casos, conviene modificar el monto de las sanciones aplicadas para hacerlas más acordes a la realidad. Esto se impone aún más para romper el círculo vicioso entre publicidad y rating, que obliga prácticamente a los medios de radio difusión a quebrantar la ley, ofreciendo espacios de baja calidad y obscenos, sólo por vender sus espacios publicitarios.

¹⁵ <https://www.pqs.pe/emprendimiento/anunciar-en-television-ventajas-recomendaciones-costos>

EFFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente Ley modifica los artículos, 23, 40, 76, 77 y 82 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión con la finalidad de promover los contenidos que coadyuven con la educación y la cultura a través de los medios de comunicación, protegiendo el horario familiar.

VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley está en concordancia con las siguientes políticas de Estado:

Política 3: Afirmación de la identidad nacional.

Política 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.

Política 12: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y defensa de la cultura y del deporte.

Política 16: Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aplicación de la presente norma no genera gasto alguno para el erario nacional. Por el contrario, tiene un efecto positivo para el país, ya que busca promover los contenidos que coadyuven con la educación y la cultura a través de los medios de comunicación, protegiendo el horario familiar.