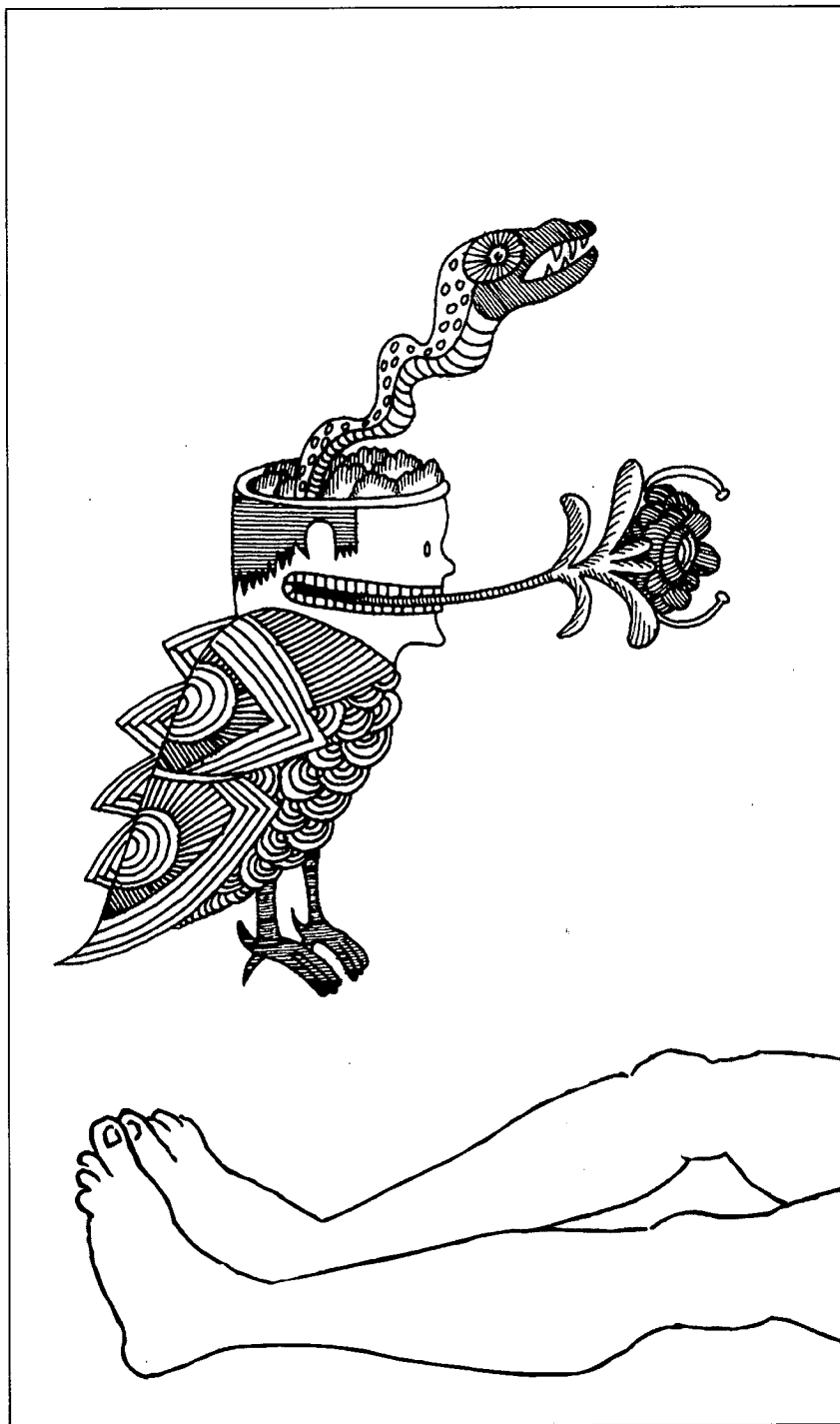


*El Anteproyecto de Ley de Contenidos es quizás uno de los instrumentos legales del actual gobierno en materia comunicacional que más polémica ha causado, sobretudo luego de conocer la versión, después modificada, que en un principio trascendió a los medios de comunicación. Para muchos este instrumento no será más que una forma del gobierno de controlar a un enemigo molesto. Carlos Correa nos explica en este trabajo como, en teoría, este Anteproyecto toma especialmente en cuenta a la Ley Orgánica de Protección al Niño y al Adolescente, sobretudo en lo concerniente a la fijación de horarios para la programación infantil y juvenil. Sin embargo, la ley deja fuera de regulación aspectos sustantivos como la limitación de los usos del Estado, por ejemplo las cadenas, y se centra en los castigos administrativos*

■ **Carlos Correa**



Ley de contenidos

# Retoque



Galería de Papel. Abilio Padrón.

**E**l debate acerca de los medios de comunicación venezolanos tiene diversos nudos temáticos. Uno de ellos es el referido a la denominada Ley de Contenidos, nombre que resume la última denominación dada a esta iniciativa de legislar los medios de comunicación: Ley sobre la responsabilidad social en la prestación de los servicios de divulgación audiovisual y sonora<sup>1</sup>. Este tema empezó a tener presencia luego de su mención por parte del presidente Hugo Chávez Frías en un programa *Aló Presidente* a inicios del año 2001. Posteriormente, en el contexto de un evento sobre telecomunicaciones realizado el mes de junio del año 2001, el director general de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), Jesse Chacón, expuso el marco general de esta ley.

En ese primer momento se anunció que la ley de contenidos se apoyaría en la Constitución y en la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente y tendría a CONATEL como ente rector para hacer cumplir sus disposiciones. Contemplaría, además, normativas generales para todos los operadores “y disposiciones particulares para las definiciones programáticas”. El eje fundamental de regulación de los programas sería el de los horarios infantiles y juveniles y se haría hincapié en el estímulo a la programación que fortalezca los valores nacionales, la solidaridad en materia de espacios sociales y la producción local. Se consagrarían los derechos y deberes de radioescuchas, televidentes, operadores y propietarios de los medios, y se establecería un sistema de responsabilidad compartida en la divulgación de la programación.

A lo largo del año 2001 hubo poca información adicional acerca del proceso de elaboración de este anteproyecto que se realizaba en CONATEL. Eventualmente el debate se aderezaba con anuncios de amenaza e intimidación en el contexto del enfrentamiento entre el ejecutivo, especialmente el Presidente de la República, y

# punitivo

los medios de comunicación privados. En muchas ocasiones se utilizó la mencionada ley de contenidos como un artificio que permitiría al gobierno, no al Estado, resolver sus diferencias acerca del tratamiento informativo de las noticias del ejecutivo nacional que se le ofrecían a los ciudadanos. Un debate centrado en la polarización política que desvía las oportunidades de un debate y diálogo acerca de las posibilidades de regulación aceptables, en una sociedad democrática, para los medios de comunicación radioeléctricos.

A inicios del año 2002, trascendió a los medios una versión del anteproyecto que se realizaba en CONATEL en el más absoluto secreto. El documento fue difundido por el parlamentario Carlos Tablante en un programa de opinión televisivo. Ello generó un fuerte debate a través de los medios de comunicación social, en el que se hicieron fuertes cuestionamientos al documento del anteproyecto. El documento difundido correspondía a una versión preliminar del anteproyecto que se discutía al interior de CONATEL. En el mes de abril de 2002, empezó la difusión pública del proyecto realizado por CONATEL, en el que se observan diferencias sustantivas sobre la versión anterior, especialmente en lo referido

La ley de Telecomunicaciones se excluye, en su artículo número 1, de la posibilidad de regulación de los contenidos, pero en el artículo 208 indica que "Hasta tanto se dicte la ley que regule el contenido de las transmisiones y comunicaciones cursadas a través de los distintos medios de telecomunicación, el Ejecutivo Nacional, mediante reglamento, podrá seguir estableciendo las regulaciones que considere necesarias."<sup>2</sup> Este mismo artículo expresa las leyes, reglamentos y decretos que se mantienen en vigencia hasta tanto se apruebe la Ley de Contenidos. Se mantienen las resoluciones que prohíben la publicidad de licores y/o cigarrillos en radioemisoras o televisoras, la obligatoriedad -para radios- del 1 por 1 -una canción venezolana por cada melodía extranjera-, así como las disposiciones previstas en materia de contenido de transmisiones y comunicaciones establecidas en la Ley Orgánica de Educación, Ley Orgánica Sobre Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas, Ley Orgánica de Protección al Niño y Adolescente, Ley de Defensa Contra las Enfermedades Venéreas y Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

En ese artículo 208 de la Ley de Tele-

“

**En varios países se establecen franjas horarias para la programación en defensa de los niños y adolescentes, se procura que las sanciones puedan realizarlas un ente autónomo del ejecutivo y que se permita la posibilidad de la defensa a los medios y personas susceptibles de ser objeto de alguna sanción por parte de la institución reguladora**

”

comunicaciones, se menciona la posibilidad de una Ley de Contenidos y en ello se basa CONATEL y la presidencia de la república para promover este instrumento legislativo que basado en la posibilidad de una estructura horaria de programación para los niños y adolescentes, incorpora aspectos regulatorios que resultan inaplicables algunos y de valoraciones subjetivas otros. Adicionalmente incorpora dimensiones relacionadas con el tipo de contenidos que deben difundirse relacionadas con el "uso correcto del lenguaje" o los objetivos de los contenidos.

#### **OTROS PAÍSES**

La Federal Communications Commission, FCC, ente regulador de las transmisiones radioeléctricas norteamericanas, propuso al Congreso en 1970 (*Police Statement Concerning Comparative Hearing Involving Regular Renewal Rules*) excluir de sus funciones, supervisar el contenido de los programas de radio y TV. En Chile, la Ley General de Telecomunicaciones (1982), sustrae a instituciones técnicas, como nuestro CONATEL, de toda supervisión en materia de contenido, mientras que la Constitución de Brasil (Art. 223, ord.2), excluye al Poder Ejecutivo la po-

sibilidad de revocar o no renovar una concesión de radio o televisión por infracciones en la materia, pues allí tal facultad se la ha reservado el Congreso. En la vertiente opuesta tenemos el caso de Haití. Aparte del monopolio que ejerce el Estado (decreto 12-10-77), se otorga al Poder Ejecutivo la facultad ilimitada de sancionar a los responsables de transmitir informaciones susceptibles de 'perjudicar o alarmar a la población por informaciones, aun cuando éstas sean exactas' (Art. 55).

En varios países se establecen franjas horarias para la programación en defensa de los niños y adolescentes, se procura que las sanciones puedan realizarlas un ente autónomo del ejecutivo y que se permita la posibilidad de la defensa a los medios y personas susceptibles de ser objeto de alguna sanción por parte de la institución reguladora. Las tendencias internacionales democráticas apuntan a constituir entes independientes, como en el caso de Colombia, que son los responsables de manejar los medios del Estado, asignar las frecuencias de radio y televisión con criterios que resguarden la expresión, el pluralismo y la diversidad de identidades políticas y culturales de una nación. En el caso venezolano, existe la propuesta del Comité por una Radio y Televisión de Servicio Público (RTSP) que introdujo una iniciativa de ley que contempla la constitución de un Consejo Nacional de Radiotelevisión (CONART) que manejaría los radios y televisoras del Estado y asignaría las frecuencias a los canales privados y comerciales.

#### **POSIBILIDADES PARA LA REGULACIÓN DE LOS CONTENIDOS**

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece claramente las posibilidades de regulación para todos los medios de comunicación. Todas las regulaciones no pueden realizarse mediante censura previa sino estableciendo las responsabilidades ulteriores y sólo para asegurar: "a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."<sup>3</sup> Más adelante y en el mismo artículo se indica que "estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología de odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier otra persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, reli-

gión, idioma u origen nacional.”<sup>4</sup> En el mismo artículo se estima la posibilidad de la censura previa para los espectáculos públicos y regular el acceso a ellos con la finalidad de proteger moralmente a los infantes y adolescentes.

En el artículo 208 de la Ley de Telecomunicaciones se derivan dificultades adicionales, pues hace referencia a nueve decretos y reglamentos que pudieran restringir la libertad de expresión, y de acuerdo con los tratados internacionales y la propia Constitución Bolivariana, la libertad de expresión puede ser restringida mediante leyes nunca por decretos.

La posibilidad de una regulación de la libertad de expresión tiene que hacerse de acuerdo a lo establecido por el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y ello implica la elaboración de una ley, que no establezca ninguna modalidad de censura previa y que se refiera sólo y de modo estricto a las posibilidades de regulación establecidas en esta convención que son la protección de los derechos de otros o de la seguridad nacional, la salud pública, el orden público y la moral pública. La Convención Americana no establece la obligación de las radiodifusoras y televisoras a transmitir mensajes que fomenten la cultura popular o estimulen los valores patrios, que no corresponden a ninguno de esos cinco propósitos señalados.

En el artículo 192 de la ley de telecomunicaciones reza que hasta tanto se dicte el reglamento correspondiente, el ejecutivo podrá ordenar la transmisión gratuita de mensajes o alocuciones oficiales. En el artículo 209 reza lo siguiente “el Ejecutivo podrá, cuando lo juzgue conveniente a los intereses de la nación o cuando así lo exija el orden público o la seguridad, suspender la transmisión de comunicaciones cursadas a través de los distintos medios de telecomunicaciones”. Esta consideración legislativa es contraria a lo establecido en los pactos y convenciones firmadas por la República por cuanto es una medida que queda al arbitrio del ejecutivo y que restringe o afecta a un derecho humano fundamental. En el caso de que el Ejecutivo declare un estado de excepción, la libertad de información es intocable porque es un derecho intangible. El proyecto de Ley sobre la responsabilidad social en la prestación de los servicios de divulgación audiovisual y sonora en su artículo 72 amplía las posibilidades del Estado, ya establecidas en el artículo 192 de la ley de telecomunicaciones, para incorporar hasta 60 minutos semanales de programación en los horarios protegidos o su-

66

**En esta ley se constituye el Instituto Nacional de Radio y Televisión, como ente adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Su principal función es la de realizar las sanciones administrativas correspondientes sobre las faltas cometidas por los distintos actores relacionados con los medios de comunicación social**

99

pervisados para campañas informativas, educativas o preventivas.

La Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA) también hace algunas consideraciones acerca de los medios de comunicación. Entre ellas las referidas a la posibilidad de acceso a la información (art. 68), libertad de expresión (art. 67) y el artículo 72 establece que deben transmitirse al menos 3 horas diarias de producción infantil y una de ellas debe ser de producción nacional. Estas consideraciones están ajustadas con lo establecido por la Convención sobre Derechos de los Niños y Adolescente y con lo que reza el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### **EL PROYECTO DE LEY**

La principal dificultad del proyecto de ley es que se solapa con consideraciones de diversas regulaciones con rango jurídico diverso: incide en consideraciones de otras leyes orgánicas, incluye observaciones regulatorias derivadas de reglamentos, deja por fuera aspectos sustantivos para un marco regulatorio de los medios como lo referido a las cadenas presidenciales y asume una perspectiva punitiva y de consecuencias ulteriores con escasas proposi-

ciones para mejorar la calidad y oferta comunicativa.

Una de las aplicaciones de difícil cumplimiento es la referida al lenguaje (art. 16) en la que se establece que hay limitar la excesiva inclusión de modismos populares y extranjerismos. Esta norma para aplicarla requiere una alta dosis de subjetividad lo que reduce la posibilidad de su desarrollo concreto y por otra parte tiene elementos de valoración estética que quedarían a la discreción de los funcionarios de Instituto Nacional de Radio y Televisión. Este tipo de norma aplicada en estricto sentido limitaría la posibilidad de recreación de personajes populares o dejaría por fuera a numerosos programas cómicos de la televisión venezolana.

Las limitaciones de horarios para la transmisión de mensajes de radio y TV, en defensa de los receptores, particularmente de niños y adolescentes, como se plantea en el proyecto, son relevantes y ello está contemplado en las leyes y pactos internacionales. La cuestión se complica en la posibilidad de aplicarla a los canales que son distribuidos por satélite o por cable, debido a que este tipo de ofertas están estructuradas para públicos con diversidad horaria dada su cobertura continental. Una dificultad adicional es la referida a los canales de carácter especializado que existen en Venezuela, en la medida que aplicar este tipo de regulaciones resulta en ocasiones muy difícil o contrario a una oferta especializada de canales que es la tendencia en los medios radioeléctricos dada la ampliación de las posibilidades técnicas. Es el caso de los canales especializados en noticias, deportes o musicales. Las adecuaciones horarias pueden ser convenientes para los canales con programación generalista tipo Venevisión, RCTV, Televen y algunos canales regionales.

Los artículos referidos a los contenidos de opinión e información, si bien resultan reducidos en relación a la versión anteriormente conocida, incorporan dimensiones relativas a la réplica y rectificación para los medios audiovisuales y este derecho es para todos los ciudadanos en cualquiera de los medios, incluyendo a los impresos. Cabría sugerir que este derecho fuera regulado por otra ley distinta y evitar la dispersión legislativa.

El artículo 32, establece la obligación para que los servicios de divulgación sonora incorporen durante el horario supervisado: dos horas diarias de contenidos dirigidos a promover y difundir el conocimiento de la historia, geografía y tradiciones venezolanas, entre otros contenidos

de carácter cívico. Esta disposición es de difícil cumplimiento por estaciones de radio que opten por una propuesta de especialización musical y no queda claro si se obligará a los canales de audio o distribución de música por cable una disposición de este tipo. No hacemos juicio de valor acerca de la importancia de promover estos contenidos en los medios masivos, pero ello tiene que tener una concordancia con los postulados de la libertad de expresión y las realidades de la oferta comunicativa. Este tipo de objetivos puede lograrse mediante premios a este tipo de programas, concursos públicos de recursos para campañas comunicacionales que incluyan esos valores y el ejemplo que debería dar la radio pública. En muchos países se establece la obligación de difundir un porcentaje de música nacional (entre ellos Venezuela), lo que podría contribuir a fortalecer la presencia simbólica de los valores nacionales sin la consideración por parte del Estado acerca de las finalidades de los contenidos a comunicar.

En esta ley se constituye el Instituto Nacional de Radio y Televisión, como ente adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Su principal función es la de realizar las sanciones administrativas correspondientes sobre las faltas cometidas por los distintos actores relacionados con los medios de comunicación social. No se contempla ninguna tarea en la promoción de las producciones para los niños y adolescentes, promoción de la calidad del producto audiovisual o en la asignación de frecuencias de radio y televisión. En esta versión se separa del ente técnico CONATEL, la

posibilidad de sancionar a los medios de telecomunicaciones pero limita su carácter a una visión punitiva administrativa y no permite la promoción de contenidos de calidad para distintos públicos, como lo establece el artículo 73 de la LOPNA, en el caso de los niños y adolescentes.

El Instituto Nacional de Radio y Televisión (INART) no desempeña ninguna función en la tarea encomendada al Estado por la LOPNA en el sentido de promover la educación crítica para los medios de comunicación (art. 69); una tarea estratégica con visión de respuesta estructural que permitiría fortalecer las capacidades ciudadanas en la relación con los medios de comunicación. La educación para los medios permitiría una mayor capacidad para la participación directa y el control de la programación en manos de los propios sujetos beneficiarios y podría redundar, junto con la ampliación de la oferta de calidad, en una mejora integral de la comunicación audiovisual ciudadana.

Las consideraciones regulatorias contempladas en los diversos reglamentos deberían estudiarse en profundidad e integrarlas en un solo instrumento jurídico que permita a un ente como el Instituto Nacional de Radio y Televisión una actuación integral y no limitada a los contenidos y aspectos de sanción administrativa. El tono general del instrumento legislativo pretende resolver con alguna precisión la posibilidad de sancionar administrativamente a los medios sobre la base de los derechos de los niños y adolescentes y resulta un eslabón no articulado que permite mejoras sustantivas de la calidad de los

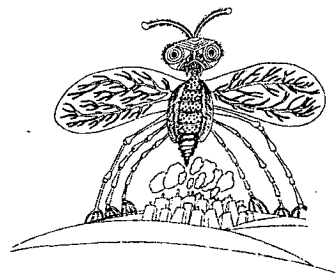
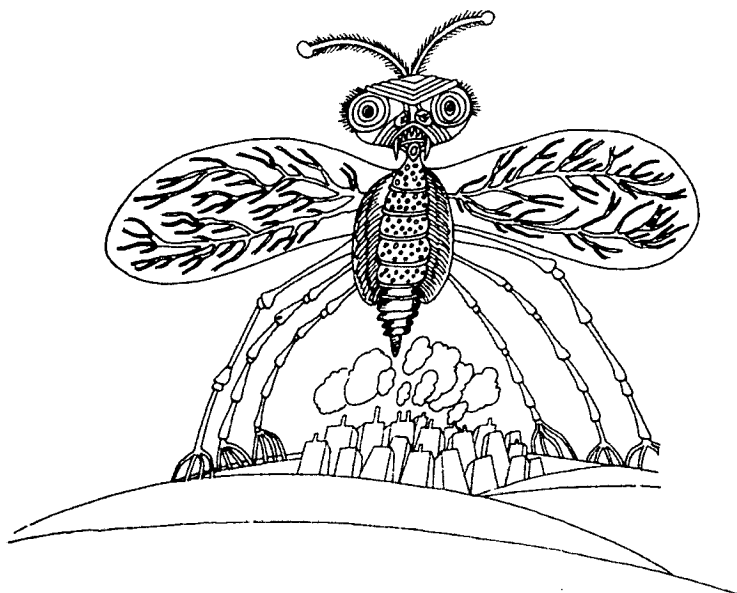
mensajes de la televisión y radio, además de establecer colisión jurídica con instrumentos internacionales de derechos humanos con plena vigencia en el país.

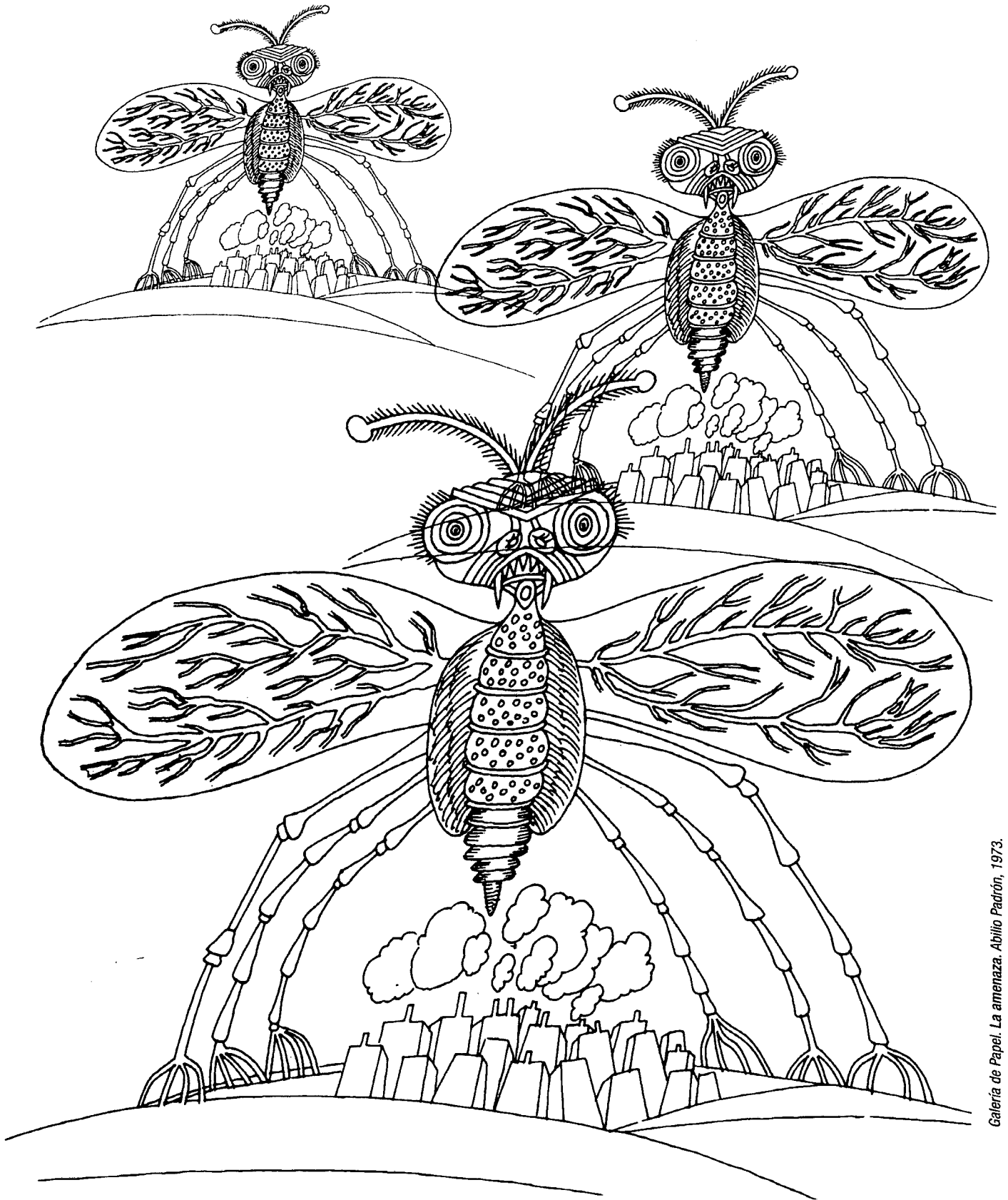
La ley propuesta tiene diversos aspectos que consideramos relevantes para la comunicación social del país, pero en su conjunto es un retoque legislativo que no apunta a una política pública integral y consistente para la comunicación audiovisual venezolana. Deja fuera de regulación aspectos sustantivos relacionados con la promoción de producciones y contenidos relevantes para los ciudadanos, se centra en los castigos administrativos, no limita o regula al Estado en los usos, las cadenas entre ellos, que puede hacer del espectro radioeléctrico que administra, no promueve la educación crítica de los medios y una asignación de frecuencias sobre bases que garanticen la equidad y el pluralismo ideológico.

■ **Carlos Correa**  
**Comunicador Social.**  
**Miembro del Consejo**  
**de Redacción de Comunicación**

#### Notas

- 1 Puede consultarse en la página web de CONATEL: [www.conatel.gov.ve](http://www.conatel.gov.ve), 1 de junio de 2002.
- 2 Cfr. Art. 208. Ley Orgánica de Telecomunicaciones del 1 de junio del 2000.
- 3 Cfr. Art. 13 Convención Americana sobre Derechos Humanos
- 4 Ibidem.





Galería de Papel. La amenaza. Abilio Padrón, 1973.