

## La elaboración de la nueva legislación en comunicación del Ecuador<sup>1</sup>

Romel Jurado Vargas  
[romelgsd@hotmail.com](mailto:romelgsd@hotmail.com)



Profesor de postgrado e investigador en temas de Derechos Humanos y Políticas Públicas, ha participado como asesor en varios procesos de incidencia social en países de la región Andina y en España. Sus publicaciones más recientes son: *Reconstrucción de la demanda por el derecho humano a la comunicación*, CIESPAL-APC, Quito, 2009; *Diagnóstico de las Políticas Públicas de TIC en el Ecuador*, FLACSO-E, Quito, 2006; *Los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en Honduras. Teoría y realidad*, Editorial San Ignacio, Tegucigalpa, 2007 (coautor); *El Discurso Político de los Inmigrantes*, AESCO – Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid, 2007 (compilador); *Instituciones e Institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*, CIPEC, Quito, 2007 (coautor).

**Palabras clave:** Legislación. Ley. Derechos fundamentales. Comunicación. Ecuador.

### Resumen

Ante la inminente redacción de una ley de Comunicación en el Ecuador, que por mandato constitucional debe aprobarla la Asamblea Nacional (Congreso de la República) hasta el 20 de octubre de 2009, se plantea desde las reflexiones de la sociedad civil un conjunto de nociones destinadas a orientar la producción de los contenidos de dicha Ley, especialmente en lo referente a: el carácter abierto, informado y participativo que debe tener el proceso de su elaboración; la concepción de la comunicación como fenómeno social complejo y ubicuo, la necesidad de que esta ley se desarrolle desde el enfoque de derechos; y, la conveniencia de adoptar el formato de “código orgánico” para formular sistemáticamente la regulación de los actos de comunicación, sus tecnologías, recursos, medios y actorías.

### Resumo

Ante a iminente redação de uma lei de Comunicação no Equador, que por mandato constitucional deve aprová-la a Assembléia Nacional (Congresso da República) até o 20 de outubro de 2009, propõe-se desde as reflexões da sociedade civil um conjunto de noções destinadas a orientar a produção dos conteúdos de dita Lei, especialmente no referente a: o caráter aberto, informado e participativo que deve ter o processo de sua elaboração; a concepção da comunicação como fenômeno social complexo e ubicuo, a necessidade de

<sup>1</sup> Este artículo fue escrito como una contribución académica para la Revista “Diálogos de la Comunicación” de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social, y puede ser libremente reproducido, total o parcialmente, siempre que se cumpla con el deber de reconocer la autoría de las ideas que contiene y citar a la Revista “Diálogos de la Comunicación” como el medio en el que fue publicado originalmente.

que esta lei se desenvolva desde o enfoque de direitos; e, a conveniência de adotar o formato de “código orgânico” para formular sistematicamente a regulação dos atos de comunicação, suas tecnologias, recursos, médios e actorías.

## Introducción

Las innovaciones jurídicas relacionadas con los derechos de la comunicación que fueron introducidas en la Constitución ecuatoriana que entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, así como el mandato constitucional de que la nueva Ley de Comunicación debe aprobarse en el plazo máximo de un año a partir de esta fecha<sup>2</sup>, han reactivado y dinamizado una discusión social que, en el pasado inmediato, cobró fuerza a partir de 1999 y que tiene su antecedente más rico en las discusiones realizadas desde principios de los años ochenta sobre los alcances del Informe McBride<sup>3</sup> para la conformación de un nuevo orden mundial de la comunicación y la información<sup>4</sup>.

Esta discusión ha girado, en Ecuador y en otros países de la región, en torno a las posibilidades de plantear y desarrollar, en términos jurídicos de aplicación pragmática, el contenido de los derechos fundamentales de la comunicación. O dicho de otra manera, el debate a girado en torno a cómo efectuar el salto que nos permita ir de las grandes declaraciones de contenido filosófico y político hasta la redacción de un cuerpo de normas legales que viabilicen, para todos y todas, ejercer cotidianamente los derechos de la comunicación.

Pero el tiempo para deliberar distendidamente y sin concreciones parece haberse agotado, no solo porque el plazo constitucionalmente establecido para la aprobación de la nueva Ley de Comunicación en el Ecuador se vence en corto tiempo, sino y sobre todo, porque la sociedad ya no puede esperar más para que todos los actores que tienen interés en establecer las reglas jurídicas de la comunicación generen y hagan públicas sus propuestas de forma concreta y pragmática.

Tales propuestas no sólo clarificarán los intereses y las pretensiones de los actores que intervienen en la gestión de la comunicación y la información, sino que constituyen el punto de partida para discutir informadamente sobre las formas concretas de entender y regular asuntos concretos en materia de comunicación.

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador, Primera Disposición Transitoria.

<sup>3</sup> “La Comisión [encargada de realizar el llamado Informe McBride] recibió inicialmente el mandato de estudiar los problemas de la comunicación tanto en los ámbitos nacionales como en el internacional, en especial los relacionados con la libre y equilibrada circulación de información, tendiendo en consideración las perspectivas del establecimiento del Nuevo Orden Internacional de la Economía y las iniciativas para la instauración de un nuevo orden mundial de la información. Sin embargo, una vez que esta Comisión presentó su informe provisional en la 20ª Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París en 1978, se amplió su mandato, pidiéndoles a los comisionados que “analicen y propongan medidas concretas y prácticas que conduzcan al establecimiento de un orden mundial de la información más justo y eficaz”. En resumen esta Comisión debía, por una parte, producir un diagnóstico de la compleja problemática de la comunicación, y por otra, debía definir un nuevo orden mundial de la información y comunicación (NOMIC), pues sólo así podría cumplir con el encargo de proponer las medidas que conduzcan a su establecimiento”. Jurado, Romel (2009). *La reconstrucción de la demanda por el derecho a la comunicación*. Quito: CIESPAL-APC. Pág. 102.

<sup>4</sup> “No hay todavía una opinión unánime sobre el sentido que proceda dar a la expresión “Nuevo Orden”, con todo lo que implica, del mismo modo que existen discrepancias sobre el modo de establecerlo. Pero pese a esas divergencias, no hubo ni un sólo miembro de la Comisión que no estuviera convencido de la necesidad de efectuar reformas estructurales en el sector de la comunicación y de que el orden actual resulta inaceptable”. Comisión Internacional sobre Problemas de Comunicación (1980). *Un Sólo Mundo Voces Múltiples: Hacia un nuevo orden mundial más justo y eficaz de la información y la comunicación*. México: Fondo de Cultura Económica/UNESCO. Pág. 13.

Considero que sólo a partir de una comprensión informada de lo que los actores involucrados pretenden, puede abrirse entre ellos procesos democráticos de incidencia social y política destinados a que sus legítimos intereses sean recogidos en la Ley que finalmente se apruebe. Desde esa perspectiva, no tener propuesta o no debatirla con los otros actores involucrados, implica seguirse abandonando a la pasividad cómplice de quien no propone, o apostar por la negociación parcial y acomodadiza que se hace bajo la mesa, o sucumbir a la imposición autoritaria e inconsulta de quienes han acumulado el poder suficiente para definir por sí mismos cuáles serán las reglas jurídicas que ordenen y organicen la gestión de la comunicación, lo cual ciertamente es, además de triste, altamente corrosivo para la Democracia y el Estado de Derecho.

Es en ese contexto, en este artículo se recogen y organizan algunas reflexiones generadas por personas y organizaciones de la sociedad civil sobre los lineamientos que podría tener la o las propuestas que desarrollemos los actores interesados en la elaboración de la nueva Ley de Comunicación.

### **La comprensión de la comunicación como fenómeno socio-político complejo y ubicuo**

Tradicionalmente la legislación sobre asuntos relativos a la comunicación se elaboró a partir de una fragmentación artificial de los elementos que intervienen en la comunicación, elementos que en la realidad se hallan interrelacionados y son fuertemente interdependientes.

Desde esta perspectiva se elaboraron varias leyes en las que se atomizó y desperdigó la regulación sobre los elementos de la comunicación, así se incluyó principalmente en el Código Penal, en la Ley del Ejercicio Profesional del Periodista, en la Ley de Radiodifusión y Televisión y en su Reglamento, la regulación sobre los actos de comunicación principalmente de los periodistas y de los medios, y se establecieron para ellos algunas consecuencias jurídicas. Así mismo, en las leyes de Telecomunicaciones y Radiodifusión y televisión se regulan principalmente los aspectos tecnológicos y mercantiles de estos elementos de la comunicación y se establece la estructura institucional para la gestión del sector. Por otra parte la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, definió principalmente que ha de entenderse por información pública y a quienes se consideran productores y custodios de tal información, creando el derecho de los ciudadanos y además el procedimiento jurídico-administrativo para su obtención, incluso de forma coercitiva; pero, lastimosamente la institución llamada a velar por el cumplimiento de esta Ley, la Defensoría del Pueblo, ha tenido una actuación absolutamente deficitaria en el cumplimiento de sus obligaciones, razón por la cual esta importante Ley es en mucho de sus aspectos letra muerta.

Frente a esta fragmentación artificial de los elementos de la comunicación que ha servido para justificar la producción de leyes específicas y con énfasis distintos sobre los fragmentos, y si se quiere, de la comunicación misma, los sectores sociales y académicos sostienen que la comunicación es un fenómeno socio-político complejo, de tal magnitud y complejidad como la sociedad misma. Y que aunque es posible desagregar esa complejidad en segmentos (principalmente con fines didácticos), es preciso reconocer que en la realidad la comunicación opera como sistema ubicuo que relaciona permanentemente todos sus elementos, estos es, sus tecnologías; medios; recursos; actores; reglas jurídicas, sociales y políticas; conocimiento; y, capacidades, para generar flujos masivos de sentido que se actualizan el vida cotidiana de las personas<sup>5</sup>; y que consecuentemente el reto de una legislación que supere los alcances de los derechos

<sup>5</sup> Profundizando en esta argumentación, son iluminadoras las ideas recogidas por Javier Torres sobre el pensamiento Luhmaniano en la Nota Introductoria a la versión en español del libro de Niklas Luhman y Raffaele de Georgi, titulado Teoría de la Sociedad, que respecto de la comunicación como elemento constitutivo de la sociedad señala: "Sociedad y comunicación son para Luhman lo mismo: La sociedad es el concepto social más amplio, incluye todo lo social, y por consiguiente, no conoce ningún entorno social. Si se agregan factores sociales, si surgen interlocutores o temas de comunicación novedosos, la sociedad crece, pues esos factores arraigan a la sociedad, no pueden ser externalizados ni tratarse como una cosa de un entorno, ya que todo lo que es comunicación es sociedad.

La manera tradicional de tratamiento de la comunicación supone sujetos: el hombre es quien comunica. Para Luhman esto es una ilusión de óptica. Es cierto que la comunicación supone el concurso de un gran número de personas, pero precisamente debido a eso la unidad de operación de la comunicación no puede ser imputada a ninguna persona en particular. La

tradicionalmente relacionados con la comunicación, y planteados a finales del siglo XVIII, consiste en entender la complejidad y ubicuidad de la comunicación, en reconocerla como presupuesto fáctico y en intentar regularla desde esa comprensión y reconocimiento.

Concientes o no de esta comprensión y reconocimiento, ya nadie pone en tela de juicio la afirmación de que la comunicación es condición de posibilidad para la existencia de toda formación social, o dicho de otra manera la comunicación es una condición indispensable para la existencia de cualquier forma de vida social por muy básica o sofisticada que ésta sea; y complementariamente, tanto actores gubernamentales, como organismos internacionales, movimientos sociales globales y empresas transnacionales han coincidido en declarar que en la era de la información y el conocimiento, el uso y apropiación de las tecnologías que se basan en el aprovechamiento del conocimiento para producir conocimiento que a su vez genera más conocimiento constituye la base de la economía mundial contemporánea y futura; y tal apropiación y uso encierran las claves más poderosas para el desarrollo de los pueblos y las personas en esta época.

### **El enfoque general de la nueva legislación**

Las dos leyes consideradas más importantes del sector de la comunicación son la Ley de Telecomunicaciones y la de Radiodifusión y Televisión, la primera de ellas fue promulgada en julio de 1992 en un contexto regional de liberalización económica, promoción casi religiosa de las “ventajas” del libre mercado, privatizaciones de empresas públicas y desregulación de sectores cruciales para la economía y la sociedad, razón por la cual esta ley de Telecomunicaciones se realiza desde una concepción tecno-mercantilista.

En efecto, para la legislación de telecomunicaciones no existen los ciudadanos, sino empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones y usuarios de los mismos, y lo que se está regulando no son contenidos y límites para el ejercicio de ciertos derechos relacionados con la comunicación, sino que son hechos fundamentalmente hechos tecnológicos y comerciales, respecto de los cuales es preciso garantizar y defender la libre competencia entre los actores que intervienen en el mercadeo de la información y de sus tecnologías. Este enfoque es profundizado en las sucesivas reformas<sup>6</sup> a la Ley de Telecomunicaciones, por lo que ahora mismo sigue siendo el enfoque predominante en la regulación y gestión del sector.

---

comunicación es genuinamente social, ya que tiene como supuesto un sistema social de comunicación, para que cada individuo lo actualice. La comunicación no se distingue porque produzca una conciencia común colectiva, en el sentido de una total compatibilidad con toda la complejidad subjetiva de los individuos; la comunicación no puede operar un consenso en el sentido de un acuerdo completo, y sin embargo la comunicación funciona. Es decir, la comunicación se sitúa por encima de estados psíquicos divergentes. Querer explicar la comunicación como acuerdos entre los individuos supondría el presupuesto (altamente discutible) de una total simetría de estados subjetivos.

La comunicación se instaura como un proceso emergente, en el proceso de la civilización. Los seres humanos se hacen dependientes de este sistema emergente de orden superior, con cuyas condiciones pueden elegir los contactos con otros seres humanos. Este sistema de orden superior es el sistema de comunicación llamado sociedad.

La comunicación restringe y distribuye las posibilidades reales de selección que puedan presentárseles a los individuos considerados aisladamente. De aquí que la sociedad (la comunicación) consista fundamentalmente en procesos de reducción de las posibilidades abiertas. La comunicación condensa posibilidades, determina lo que es factible evolutivamente, establece formas preestructuradas que significarán el punto de partida restringido de toda experiencia subjetiva humana”. Torres, Javier, “Nota a la versión en español” de la Teoría de la Sociedad, Pág. 15, Universidad de Guadalajara / Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco, 1993.

- <sup>6</sup>
- 1.- Ley s/n (Registro Oficial 691, 9-V-95)
  - 2.- Ley 94 (Registro Oficial 770, 30-VIII-95)
  - 3.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 15, 30-VIII-96)
  - 4.- Ley 15 (Suplemento del Registro Oficial 120, 31-VII-97)
  - 5.- Ley 17 (Suplemento del Registro Oficial 134, 20-VIII-97)



La otra ley considerada de la mayor importancia en el sector de la comunicación es la Ley de Radiodifusión y Televisión, que fue promulgada por un dictador militar, mediante decreto supremo<sup>7</sup> en 1975. Esta ley está atravesada por varios enfoques que, aunque sufren matices o cambios importantes por las reformas<sup>8</sup> parciales que se realizan, sigue reflejando en lo sustancial: a) una vocación de control sobre los actores del sector; b) la articulación de una institucionalidad, jerarquizada, centralizada, concentradora, poco participativa, sin mecanismos de control y absolutamente dependiente del Poder Ejecutivo, como es propio de la racionalidad castrense de la década de los setenta; y c) una comprensión de la radio y la televisión principalmente como actividades tecnológico-comerciales; por lo cual La ley se centra en regular concesiones, instalaciones, potencias, producción y propiedad comercial de contenidos, en tanto que la responsabilidad social de los medios se agota en dar espacios para la difusión en cadena de los mensajes oficiales, lo cual también denota la concepción autoritaria y controladora de la Ley.

Frente al enfoque tecno-comercial y autoritario de las dos principales leyes que actualmente operan en el sector de la comunicación, varias organizaciones de la sociedad civil han levantado la noción de sustituir estos enfoques obsoletos y poco adecuados para regular la comunicación social, de modo que el enfoque conceptual que debería tener la nueva Ley de Comunicación sea un enfoque de derechos, esto implica básicamente, reconocer a los derechos fundamentales de la comunicación establecidos en la Constitución como el punto de partida y el horizonte de sentido para desarrollar esta legislación, y que por tanto, todo interés comercial, tecnológico de control y orden se han subordinar al pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la comunicación.

Este cambio de enfoque no solo está justificado por la necesidad ciudadana y social de dar una respuesta a los problemas creados por una regulación tecno-comercial y autoritaria, sino, y sobre todo, el cambio debe producirse por razones estrictamente jurídicas. En efecto, la normativa constitucional establece que las leyes y los actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales pues de lo contrario carecerán de eficacia jurídica<sup>9</sup>.

La idea que subyace a este mandato constitucional es que la Constitución es la matriz a partir de la cual se da a luz un determinado orden jurídico del cual ella también forma parte. Dicho orden reconoce en la Constitución a la norma superior que orienta y condiciona el desarrollo de toda la legislación, por esa razón las leyes están imperativamente subordinadas a la Constitución y tienen el deber genético de desarrollar su contenido material con la mayor fidelidad posible al sentido jurídico-político con que fueron establecidas.

El incumplimiento de este deber genético en la creación de las leyes, estos es, la falta de identidad material con los contenidos constitucionales, determina que dichas leyes no puedan ser reconocidas como válidas y por lo tanto no es jurídicamente exigible que las personas se sometan a ellas. Por el contrario, la base de legitimidad jurídica y política de la legislación secundaria que permite exigir a todas las personas el cumplimiento de la ley reside principalmente en que este deber constitucional genético sea cumplido y que además se cumplan con los requisitos de forma y fondo que el ordenamiento jurídico establece para la creación de la ley<sup>10</sup>.

6.- Ley 2000-4 (Suplemento del Registro Oficial 34, 13-III-2000).

<sup>7</sup> Ley de Radiodifusión y Televisión, Promulgada mediante Decreto Supremo No. 256-A, por el General Guillermo Rodríguez Lara, 18 de abril de 1975.

<sup>8</sup> Instrumentos que contiene reformas a la Ley de Radio y Televisión: 1) Ley Reformatoria a la Ley de Radiodifusión y Televisión, s/n, Registro Oficial 691, 9-V-95; 2) Decreto Ley 2000-1, Suplemento del Registro Oficial 144, 18-VIII-2000; 3) Ley 89-2002, Registro Oficial 699, 7-XI-2002.

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador: "Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica".

<sup>10</sup> Para que una norma jurídica sea reputada como válida se requiere, en términos generales, tres condiciones: a) conformidad material con los contenidos normativos constitucionales; b) Que se haya creado por los procedimientos previamente definidos en el ordenamiento jurídico;

Por lo expuesto la legislación secundaria en comunicación sólo podría ser desarrollada en términos de validez jurídica si el enfoque que se adopta para tal efecto es el enfoque de derechos. En síntesis, este enfoque se origina en la concepción teórica de que los derechos fundamentales son el contenido sustancial del Estado de Derecho<sup>11</sup>; por lo cual el uso del *poder* y *la autoridad* del Estado sólo tienen sentido y plena justificación en la medida que sirvan para la plena aplicabilidad de los derechos fundamentales. Consecuentemente, todo acto de los poderes públicos, incluida la producción de la ley, debe estar necesariamente orientado a la plena aplicabilidad de estos derechos. Esta concepción teórica ha sido juridificada a través de lo dispuesto en el primer inciso, del numeral 9, del Art. 10 de la Constitución que señala “El más lato deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.

Con base en lo anotado, desarrollar la legislación en comunicación desde el enfoque de derechos no es una opción discrecionalmente adoptada o promovida por los “actores sociales” de la comunicación, ya sea porque les parece moralmente más justa o técnica y políticamente más apropiada, sino, y sobre todo, porque es el único enfoque posible para satisfacer las condiciones de validez jurídica y legitimidad socio-política que establece la Constitución del Estado para la creación de la ley.

El enfoque de derechos aplicado a la legislación en comunicación implica por tanto tomar todos los contenidos constitucionales (derechos y otras disposiciones constitucionales relativas a la comunicación) y desarrollarlos en la legislación secundaria de forma ordenada y sistemática bajo el entendido de que esto se hará preservando con la mayor fidelidad posible la orientación jurídico-política de los mismos; o dicho de otra manera, adecuando las relaciones jurídicas e intereses de los actores de mercado, estatales y de la sociedad civil a lo establecido en los contenidos constitucionales relativos a la comunicación.

### Muchas leyes o un código

Teniendo en consideración que los derechos de la comunicación establecidos en la nueva Constitución y las demás disposiciones constitucionales relativas a la comunicación tienen un alcance profundamente transformador acerca del contenido y el sentido de las relaciones jurídicas que se establecen en esta materia, resulta evidente que la legislación secundaria necesariamente tiene que ser receptora y articuladora de estos importantes cambios, razón por la cual la legislación vigente hasta ahora resulta inadecuada e insuficiente y tiene que ser necesariamente reemplazada por una nueva legislación<sup>12</sup> que viabilice de forma ordenada y sistemática el desarrollo de los contenidos constitucionales<sup>13</sup>.

En ese contexto, para emprender la tarea de elaborar la nueva legislación en comunicación son viables dos caminos, el primero de ellos implica conservar las leyes específicas que han servido para regular las telecomunicaciones, la radio y la televisión pero reformándolas de modo que incluyan el desarrollo de los contenidos constitucionales que les sean pertinentes en razón de sus ámbitos de competencia, y además creando una nueva Ley Orgánica de Comunicación que se ocupe de desarrollar los contenidos constitucionales que no se puedan incluir en las leyes ya existentes. Este proceso de reforma legislativa

---

c) Que quienes la formulen y la aprueben estén legítimamente investidos de la autoridad para hacerlo de acuerdo a las normas previamente establecidas en el ordenamiento jurídico.

<sup>11</sup> Sin derechos fundamentales el Estado de Derecho no sería tal, pues perdería: a) su contenido sustancial; b) la justificación última del ejercicio del poder del Estado; c) el sentido moral del uso del poder y la autoridad del Estado, y d) la base jurídica de integración y convivencia civilizada entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado.

<sup>12</sup> Esto no implica necesariamente que todos los contenidos de la actual legislación tienen que ser derogados o reformulados, sino que tales operaciones se harán respecto de aquellas normas que resulten incompatibles con desarrollo legislativo realizado desde el enfoque de derechos.

<sup>13</sup> Esta es una tarea sumamente compleja debido a que la comunicación en si misma es un fenómeno social complejo y globalizado que está atravesado por una serie de sentidos, intereses, poderes y actorías que a menudo coexisten en abierta confrontación y que están plagados de serias contradicciones en su configuración interna y en sus relaciones y manifestaciones externas.

implicaría así mismo la modificación de los reglamentos de las leyes existentes y la creación de otros reglamentos que sean necesarios.

Sin embargo, adoptar esta opción de modo que se garantice el desarrollo y ordenamiento sistemático tiene elevados costos y muchas dificultades, entre las cuales cabe destacar las siguientes: a) Supone la realización por separado de varios procesos de reforma y al menos uno de creación de la ley de Comunicación en la Asamblea Nacional; b) Aumenta el riesgo de que las reformas puedan generar contradicciones o deficiencias de sistematicidad; c) Se tendría que otorgar a las leyes de telecomunicaciones y de Radiodifusión y Televisión la jerarquía de Leyes orgánicas para cumplir el mandato constitucional de que los derechos fundamentales (de la comunicación) se desarrollarán en este tipo de leyes.

La segunda opción, que ha sido planteada por los actores sociales para desarrollar la legislación de la comunicación es realizar un Código Orgánico de la Comunicación, que sustituya a toda la legislación vigente hasta ahora en esta materia.

Como es conocido, el “Código” es una forma o una técnica de organización y desarrollo de la legislación secundaria que facilita el tratamiento ordenado y sistemático de una materia del Derecho, y que permite agrupar en un mismo cuerpo legal todos los temas específicos que están directamente relacionadas con ella.

La experiencia muestra que esta forma de desarrollar la legislación secundaria ofrece además de las ventajas enunciadas en su definición (agrupamiento, orden y sistematicidad), las siguientes: el Código resulta más estable en el tiempo<sup>14</sup>; y, las modificaciones a una parte obligan al legislador a evaluar los impactos en toda legislación debido a la necesidad básica de mantener la coherencia interna del mismo cuerpo legal.

Además, su elaboración y aprobación supondrían la realización de un solo proceso en la Asamblea Nacional, por lo que los actores de la sociedad civil, de mercado y del gobierno podrían concentrar en él todos sus esfuerzos y recursos, evitando la dispersión y desgaste que implica participar en varios procesos de reforma a leyes específicas.

Concurrentemente un “Código” puede tener la jerarquía de Ley Orgánica como lo demuestra el reciente precedente establecido por la Asamblea Nacional y por el Ejecutivo para la elaboración y aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial, lo que implica que los requisitos para su reforma serán necesariamente más exigentes que para los de las leyes ordinarias y consecuentemente aumentan sus posibilidades de permanencia en el tiempo.

### **El escenario socio político**

Más allá de las cuestiones jurídicas y conceptuales que las organizaciones y actores sociales han desarrollado y planteado desde sus experiencias y aprendizajes, es innegable que muchas, sino todas, las definiciones cruciales sobre la nueva Ley de Comunicación se tiene que acordar políticamente y el problema parece consistir en que nadie tiene certeza sobre cómo, cuándo y quiénes han de intervenir en este proceso de mediación política.

En efecto, no hay certezas sobre cuáles son los actores del poder ejecutivo que están trabajando sobre la propuesta de la Ley de Comunicación (o de reforma a las leyes de Telecomunicaciones y de Radiodifusión y Televisión), aunque se presume que serán los funcionarios de más alto nivel de las instituciones todavía vigentes (CONATEL, FODETEL, CONARTEL) junto a asesores especializados en la materia y un grupo muy reducido de asesores presidenciales. Para aumento de la incertidumbre todavía no existe un pronunciamiento oficial acerca de que funcionarios del poder ejecutivo estén trabajando una propuesta y por

<sup>14</sup> El caso más ilustrativo es el del Código Civil que, aunque ha experimentado importantes cambios y avances en razón de la evolución de los derechos civiles, ha preservado su estructura y la gran mayoría de sus contenidos desde que fue aprobado en 1857.

lo tanto es inviable pedir que dicha propuesta de Ley se haga pública y sea discutida. De hecho hay cierto hermetismo alrededor de los avances que se presume se han formulado.

Por su parte medios y empresas de comunicación con fines comerciales exteriorizan permanentemente su preocupación por las actuaciones de los poderes públicos en relación dichos medios, y al parecer buscan participar de cualquier proceso que se genere desde el Gobierno y/o de la sociedad civil para posicionar lo que ellos consideran sus legítimos intereses en la nueva Ley de Comunicación; y en esa dirección movilizan sus recursos, capacidades y contactos. Desde esta perspectiva, los actores de mercado parecen no tener una propuesta propia sobre la nueva Ley de Comunicación, sino una batería de propuestas que se incorporen a dicha ley (o a las reformas a las Leyes de Telecomunicaciones y de Radiodifusión y Televisión) que estarían destinadas a preservar sus intereses en la gestión de los medios y empresas de comunicación, aunque han reconocido que, en efecto, los medios de comunicación tienen una deuda pendiente con el cumplimiento de las responsabilidades sociales que son propias de todo medio y empresa de comunicación.

Por su parte las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de comunicación, o al menos un segmento importante de ellas, han optado por alojar en CIESPAL un proceso participativo y abierto de formulación de una propuesta para la nueva Ley de Comunicación, realizada desde el enfoque de derechos y bajo la forma de un código orgánico. Proceso cuyo antecedente es el trabajo realizado por APC y la red Andinatic en el marco del proyecto “*Comunicación para la influencia, interrelación de incidencia, difusión e investigación a través de la construcción de una red de tic para el desarrollo en la región andina, América Latina (CILAC – región andina)*”, dentro del que se produjeron gran cantidad de los aprendizajes y reflexiones que se han puesto a vuestra consideración en este artículo.

En este escenario, las organizaciones de la sociedad civil que promueven y trabajan en la elaboración de una propuesta de Código Orgánico de Comunicación, al mismo tiempo han planteado la imperiosa necesidad de que tanto los sectores oficiales, como los actores de mercado y los actores sociales acordemos discutir nuestras visiones y propuestas sobre la nueva legislación en comunicación, y que este diálogo se realice informada y públicamente. Lo cual ha de suceder antes de que cualquier proyecto de Ley sea presentado a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación, con el propósito de que sean un amplio debate nacional el que ayude a definir los contenidos de esta importante Ley y al mismo tiempo le de la legitimidad democrática que permita su permanencia en el tiempo y su defensa permanente por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, los excesos verbales de altos funcionarios del Estado contra los medios de comunicación y viceversa; los enormes intereses económicos y políticos que están en juego en el sector de las comunicaciones; la necesidad de ordenar el desempeño de los medios de comunicación y de los poderes públicos de forma consecuente con el ejercicio de los derechos fundamentales; la expectativa de todos los actores de la comunicación sobre los resultados de la auditoria de frecuencias de radio y televisión ordenada por el gobierno; la puja de actorías y protagonismos políticos en el gobierno pero también entre los actores sociales, entre otras cosas, constituyen factores que por ahora han crispado el escenario socio-político, y esto dificulta ciertamente que todos los actores interesados en participar en la elaboración de la nueva Ley de Comunicación, logren sentarse a la mesa de diálogo, negociación y acuerdo.