INFORME DE LA COMISIÓN DE CULTURA, ARTES Y COMUNICACIONES RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.838, QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN, PARA REFORZAR LA FISCALIZACIÓN EN CASO DE TRANSMISIÓN DE RELATOS O IMÁGENES DE HECHOS VIOLENTOS O CONSTITUTIVOS DE DELITO.

Boletín N° 15941-24

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones tiene el honor de informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, originado en una moción de los diputados señores Hotuiti Teao Drago, Miguel Ángel Calisto Águila, Jorge Guzmán Zepeda, Christian Matheson Villán, Mauricio Ojeda Rebolledo y Francisco Undurraga Gazitúa.

Durante su análisis la Comisión contó con la colaboración y asistencia de la señora Camila Vallejo Dowling, Ministra Secretaria General de Gobierno y de los señores Tomás Razazi Aylwin, asesor legislativo del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio; Mauricio Muñoz Gutiérrez, Presidente del Consejo Nacional de Televisión; Pablo Vidal Rojas, Presidente de la Asociación Nacional de Televisión; Javier García García, Director del Observatorio por el Derecho a la Comunicación y Raimundo Roberts Molina, profesional de la Asesoría Técnica- Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

I.- IDEA MATRIZ.

La idea central del proyecto consiste en precisar algunas funciones del Consejo Nacional de Televisión relacionadas, por una parte, con las materias de los estudios que debe realizar y, por otra, con la dictación de normas para regular los contenidos periodísticos televisivos, disponiendo que no deben trasmitirse aquellos que describan acciones criminales o reportajes sobre suicidios o intentos de suicidio excluyéndose cualquier descripción detallada del método utilizado, así como detalles o imágenes gráficas.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado.

El numeral 2 del artículo único reviste carácter de quorum calificado por incidir en las atribuciones y/o funciones del Consejo Nacional de Televisión en relación con el numeral 12 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

2.- Normas que requieran trámite de Hacienda.

En virtud de lo dispuesto en inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, no corresponde a la Comisión de Hacienda conocer el artículo único.

3.- Votación general.

El proyecto de ley fue **rechazado** por no reunir el quorum de aprobación exigido por el artículo 199 del Reglamento de la Corporación. Se pronunciaron por la afirmativa los diputados Jorge Durán y Hotuiti Teao; votaron en contra el diputado Alejandro Bernales y las diputadas Nathalie Castillo, Viviana Delgado, Claudia Mix y

Daniela Serrano; en tanto se abstuvieron los diputados (a) Gustavo Benavente, Marta González, Mauricio Ojeda y Gaspar Rivas (2-5-4).

4. Artículos e indicaciones rechazados.

a) Disposiciones rechazadas.

El artículo único.

b) Indicaciones rechazadas.

No hay disposiciones en tal situación.

5. Diputada informante.

Se designó por unanimidad al señor Hotuiti Teao Drago.

III.- ANTECEDENTES.

Expresan los mocionantes que la imitación de conductas o actos observados o relatados en televisión, en especial en secciones de noticias, está ampliamente documentada, particularmente, en casos como el suicidio, aunque también en el marco de otros hechos violentos como las matanzas masivas y otros contenidos considerados dañinos para menores de 18 años o que pueden alterar el orden público.

Explican, a modo de ejemplo, que en el caso de las informaciones sobre suicidios se han descrito dos fenómenos llamados efecto “Werther” o “Copycat” (cuando se reproducen comportamientos suicidas luego de su aparición en la prensa) y efecto “Papageno” (cuando las informaciones ayudan en la disminución de casos).

Por lo anterior, resaltan la importancia de legislar en esta materia regulando el contenido de programas que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres, así como no trasmitir descripciones o demostraciones de técnicas delictivas que contengan detalles que podrían permitir la comisión de un delito a menos que estén justificadas editorialmente.

IV.- FUNDAMENTOS.

Los autores se refieren a fundamentos de derechos y los dividen entre los propios de la legislación nacional y aquellos que pertenecen a la legislación comparada.

Manifiestan que en la **legislación nacional** la televisión como medio de comunicación social está regulada en el numeral 12 del artículo 19 de la Constitución Política que establece que el Consejo Nacional de Televisión será el encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación.

Explican que la ley N°18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión (en adelante CNTV[1]) define el correcto funcionamiento de la televisión en el inciso cuarto del artículo 1 en lo que respecta a los contenidos emitidos entendiendo que está dado por el permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de

[1] Nota de la Secretaría de la Comisión.

todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Para el cumplimiento de esta labor, el CNTV tiene la facultad de velar por el correcto funcionamiento, así como de fiscalizar los contenidos de los medios televisivos. En particular sobre la emisión de contenidos violentos, afirman que la letra l) del artículo 12°, en sus párrafos 2 a 5, señala que:

"El Consejo dictará las normas generales para sancionar la transmisión de programas que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres. Asimismo, el Consejo deberá dictar las normas generales destinadas a impedir que los menores se vean expuestos a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental.

Se considerará como circunstancia agravante el hecho que la infracción se cometa en horas de transmisión a las que normalmente tenga acceso la población infantil.

Tales normas podrán incluir la designación de horarios sólo dentro de los cuales se podrá exhibir programación no apta para menores de edad la que estará, en todo caso, precedida de una advertencia visual y acústica o identificada mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración.

El incumplimiento de lo dispuesto en los incisos precedentes será sancionado de acuerdo con lo establecido en el número 2 del inciso primero del artículo 33 de esta ley.".

Precisan que la implementación del contenido descrito está recogida en el Acuerdo del CNTV sobre Normas generales sobre contenidos de las emisiones de televisión que define ciertos contenidos audiovisuales y señalan aquellos que se prohíben.

Indican que el Acuerdo entiende como contenido excesivamente violento al contenidos audiovisuales en que se ejerce fuerza física o psicológica desmesurada o con ensañamiento, o en que se produce la aplicación de tormentos o comportamientos que exaltan la violencia o incitan conductas agresivas que lesionan la dignidad humana, sin encontrar fundamento bastante en el contexto, no obstante, sólo está prohibido en programas o películas "con participación de niños y niñas menores de 18 años en actos reñidos con la moral y las buenas costumbres, y que contengan violencia excesiva o truculencia.".

Por otra parte, destacan que la ley N° 20.750, obliga en términos similares, pero con una redacción diferente a dictar: *"…las normas generales para sancionar la transmisión de programas que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres. Asimismo, el Consejo deberá dictar las normas generales destinadas a impedir que los menores se vean expuestos a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental. Se considerará como circunstancia agravante el hecho que la infracción se cometa en horas de transmisión a las que normalmente tenga acceso la población infantil.".*

Finalmente, precisan que la ley de la ley N°19.733, sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, que regula la profesión periodística prohíbe en el inciso primero del artículo 33 la divulgación, por cualquier medio de comunicación social, de la identidad de menores de edad que sean autores, cómplices, encubridores o testigos de delitos, o de cualquier otro antecedente que conduzca a ella, así como de las víctimas de otros delitos de connotación moral y sexual establecidos en la citada ley.

Respecto a la legislación comparada, sobre televisión pública en casos de información violenta o crimen, se refieren a los casos de Reino Unido, Cataluña, Francia y Australia.

Precisan los autores que en el **Reino Unido** la regulación de la televisión (y los demás servicios de información pública como la radio e internet y la telefonía, entre otros) está basada en dos leyes: **la Communications Act de 2003** y la **Broadcasting Act de 1996**, estableciendo la primera la creación y funciones de la "Office of Communications" (Ofcom) con potestades de regulación sobre las telecomunicaciones, incluyendo la radio, televisión internet y telefonía, el manejo del espectro radio eléctrico y correos en cada uno de los territorios de la isla de Gran Bretaña y los de Irlanda del Norte, además de funciones específicas en otros territorios insulares. Las leyes mencionadas, mandatando a la Ofcom a redactar un "Código de radiodifusión" para la regulación de televisión y radio, que comprenda normas para la programación, el avisaje, la colocación de productos en programas de televisión, equidad y privacidad, que está formado por 10 secciones que cubre materias como la protección de menores de 18 años; daños y ofensas; religión; crimen, desórdenes y abuso; imparcialidad y exactitud; elecciones y referéndums, entre otros, cada una de las cuales contempla principios, definiciones, relaciones con leyes específicas y reglas para cada sección, mereciendo especial mención la sección primera destinada a proteger a menores de edad de la exposición a material que pueda perjudicar su desarrollo físico, psíquico o moral.

Por otra parte, destacan que la sección tercera del Código establece respecto de las normas para el contenido de radio y televisión "la conveniencia de prevenir la delincuencia y el desorden", siendo el principio guía "garantizar que el material que pueda alentar o incitar a la comisión de delitos o provocar disturbios no se incluya en los servicios de televisión o radio", entre otros medios.

Mencionan que la sección del Código sobre representaciones de delitos y procesos penales señala que "Las descripciones o demostraciones de técnicas delictivas que contengan detalles esenciales que podrían permitir la comisión de un delito no deben transmitirse a menos que estén justificadas editorialmente". En este sentido, la prohibición descrita contempla todo horario, no sólo el considerado para adultos.

Por otra parte, **Cataluña** cuenta desde el año 2000 con una entidad pública llamada **Consejo del Audiovisual de Cataluña** (CAC) que tiene un funcionamiento similar al Ofcom del Reino Unido, estando encargada por ley del cumplimiento de la regulación de contenidos audiovisuales descritos en la ley N° 22/2005 de la comunicación audiovisual.

Sobre protección a la infancia, señalan que la ley catalana, dispone que los prestadores de servicios de radio o televisión no pueden ofrecer ningún contenido que pueda perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores. De modo particular, se prohíbe la difusión, por dichos prestadores, de contenidos pornográficos o de violencia gratuita.

Precisan que aunque no han generado recomendaciones específicas sobre el tratamiento de actividades criminales en la televisión, el CAC ha publicado dos recomendaciones a los medios de comunicación audiovisuales, la primera, sobre el tratamiento informativo de la muerte por suicidio considerando que "conviene evitar la descripción detallada del método utilizado porque los estudios demuestran que explicitar estos elementos contribuye, por imitación, a aumentar el número de suicidios entre la población vulnerable (efecto Werther), debiendo extremarse la cautela cuando se trate de un método inusual o nuevo evitando afirmar que el suicidio ha sido "rápido", "sencillo" o "indoloro". Añaden que la segunda recomendación está referida a la cobertura informativa de actos terroristas" que indica que "la ciudadanía tiene derecho a ser informada, pero no a acceder a contenidos audiovisuales violentos de un acto terrorista.

En **Francia**, expresan los mocionantes que en lo relacionado con la protección de menores de 18 años expuestos a pantallas, la ley delega en la **autoridad reguladora de comunicación audiovisual** la protección de la niñez puesto que es quien debe asegurar que los programas no contengan ni incitación al odio ni a la violencia ni provocación pública para cometer los delitos.

En **Australia,** es la **Australian Communications and Media Authority** (ACMA) la entidad regulatoria de los medios de comunicación (Televisión, radio y telecomunicaciones) y de otros como la regulación de licencias o contenidos quien, en lo relativo al control de contenido de televisión, delega en una agrupación de emisores el cumplimiento del "Código de Práctica de la Industria de Televisión Comercial", el cual es coordinado entre el ente regulador y la asociación de emisores, sin perjuicio que la ACMA puede establecer estándares en casos donde el código no aplique o considere que no cumple con el objetivo.

Exponen que el Código de Práctica de la industria de Televisión Comercial regula los contenidos (incluyendo los informativos) y los horarios para distintas audiencias de la televisión australiana, así como también el avisaje y establece obligaciones en relación con la emisión de contenido noticioso como, por ejemplo, al emitir un programa de noticias o de actualidad, el licenciatario debe: a) no incluir material que pueda angustiar gravemente u ofender gravemente a un número sustancial de telespectadores teniendo en cuenta la audiencia probable del programa, a menos que exista una razón de interés público para hacerlo; b) incluir una advertencia oral antes de un segmento que contenga material que pueda angustiar gravemente u ofender gravemente a un número considerable de espectadores, teniendo en cuenta la audiencia probable del programa; c) no emitir reportajes sobre suicidios o intentos de suicidio a menos que exista una razón de interés público y excluir cualquier descripción del método utilizado, así como detalles o imágenes gráficas; d) mostrar sensibilidad al emitir imágenes o entrevistas con familiares en duelo o personas que hayan presenciado o sobrevivido a un incidente traumático y e) tener en cuenta los sentimientos de los familiares y los telespectadores al incluir imágenes de cadáveres o de personas gravemente heridas.

Destacan que dentro del sistema regulatorio australiano de televisión el gobierno publica en su guía de uso para el sector público entre las causales de limitación del derecho a la libertad de expresión y opinión, entre otras, la seguridad nacional y el orden público.

V.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO.

El proyecto de ley consta de un artículo único que introduce mediante dos numerales modificaciones en el artículo 12 de la ley N° 18.838, que Crea el Consejo Nacional de Televisión. El ***numeral 1*** incorpora a la seguridad pública y nacional y al bienestar integral entre las materias entre las cuales el Consejo debe realizar, fomentar y encargar estudios. Por el ***numeral 2*** se faculta al CNTV para dictar las normas generales para sancionar la transmisión de programas, en todo horario, que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres a menos que estén justificadas editorialmente las descripciones o demostraciones de técnicas delictivas que contengan detalles que podrían permitir la comisión de un delito. Se agrega que estas normas deberán sancionar la emisión de reportajes sobre suicidios o intentos de suicidio a menos que exista una razón de interés público para hacerlo y excluir cualquier descripción detallada del método utilizado, así como detalles o imágenes gráficas. Asimismo, el CNTV debe dictar normas para impedir que los menores se vean expuestos a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental.

VI.- SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS.

DISCUSIÓN GENERAL

El diputado **Teao**, en su calidad de autor de la iniciativa, expresó que esta moción apuntaba a robustecer las facultades fiscalizadoras del CNTV a fin de que estableciera recomendaciones tanto en horarios protegidos como en aquellos sin restricción para limitar los contenidos periodísticos cuando describieran acciones criminales o pudieran alterar el orden público, así como promover la violencia.

Detalló que esta iniciativa constaba de un artículo único que incorporaba diversas modificaciones en la ley N°18.838 para adecuar algunos aspectos de relevancia nacional a dicha normativa, en armonía con las últimas modificaciones legislativas y con los tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes.

Aseveró que respondía al excesivo detalle que se entregan en programas de televisión del modus operandi en la perpetración de los delitos, así como en la exhibición de hechos de violencia y/o suicidios. Agregó que ello podía influir negativamente en el comportamiento y en la percepción social de los televidentes, al entregarse herramientas que posibilitaran la comisión de ilícitos penales o la imitación de conductas autodestructivas.

La diputada **Castillo** valoró que el texto propuesto apuntara a robustecer los contenidos programáticos de los medios de comunicación a fin de resguardar al público, en particular, en las materias vinculadas a la seguridad pública, a la violencia y a la exhibición de imágenes relativas al suicidio. En esa línea, manifestó que coincidía con la intención de regulación que había detrás de esta iniciativa; sin embargo, consideró importante que dicha normativización incluyera medidas que permitieran establecer la creación de una defensoría de las audiencias para fomentar y promover la alfabetización y educación mediática, así como la implementación de mecanismos que posibilitaran la identificación de trasgresiones a los espectadores, sin que ello implicara una vulneración al ejercicio del derecho a libertad de expresión y de información. Por otra parte, relevó la importancia de estudiar en detalle mediante un debate más profundo la redacción de las disposiciones a fin de evitar una restricción muy amplia de los contenidos.

La diputada **Mix** hizo presente su preocupación respecto a que más que apuntar a aspectos preventivos la iniciativa tuviera carácter punitivo, sin especificar con claridad las sanciones administrativas que se aplicarían en conformidad a las conductas descritas. De igual forma, planteó su inquietud en torno a una eventual inadmisibilidad de la propuesta, dado que la inclusión de la seguridad pública y nacional como materias de estudio del Consejo podría implicar la necesidad de contratar nuevos expertos en este ámbito, lo que irrogaría gasto público para el Estado.

Asimismo, expuso que muchos de los programas de televisión que exponían contenido sensible lo hacían en horarios nocturnos que tradicionalmente correspondían a las ediciones centrales de los noticieros. En tanto, advirtió que en el ámbito de las redes sociales se daba la exhibición de imágenes o relatos que explicaban con un excesivo detalle el modus operandi de la perpetración de los delitos, o bien, de hechos violentos que podían influir negativamente en las audiencias, sin que existiera una regulación o fiscalización por las autoridades. Por lo anterior, hizo presente sus dudas acerca del real impacto que podría tener esta iniciativa en la ciudadanía cuando, por otro lado y en forma paralela, las redes sociales continuaban mostrando contenido perjudicial para las audiencias sin ningún control.

La diputada **González** consideró atingente esta discusión debido a que permitía poner en el debate la necesidad de regulación de aquella información que podía

generar un impacto negativo en la población, así como del contenido que se explicitaba en las diversas plataformas digitales.

El diputado **Bernales** coincidió con la preocupación que subyacía al espíritu de esta moción en torno al excesivo detalle con que se explicaba en programas de televisión el modus operandi en la perpetración de delitos y de los hechos de violencia que tenían connotación pública. Agregó que respecto a las plataformas digitales existían mecanismos que permitían a los usuarios advertir los contenidos o imágenes que pudieran ser sensibles, de forma previa a su visualización.

Sin embargo, consideró necesario un pronunciamiento del Ejecutivo en torno a la constitucionalidad del proyecto en estudio por cuanto el artículo 65 de la Constitución Política entregaba al Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para determinar las funciones o atribuciones de órganos autónomos del Estado, como lo era el CNTV.

El diputado **Teao** aclaró que el proyecto no tenía el propósito de crear una nueva institucionalidad, ni tampoco tratar materias relativas a la incitación al odio, sino que apuntaba a establecer un marco regulatorio para el CNTV en torno a la limitación de los contenidos periodísticos cuando describieran acciones criminales, pudieran alterar el orden público o promovieran la violencia. Además, explicó que esta moción no irrogaba gasto fiscal toda vez que se trataba de facultades que estaban contempladas dentro del ámbito de competencia de dicho organismo estatal.

La diputada **Delgado** esbozó su inquietud dado que restringir la exhibición de hechos violentos podría dar lugar a la cancelación de aquellos programas, documentales o reportajes que expusieran las atrocidades y violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar atentando contra la memoria histórica del país. Consideró que existían otras vías no reguladas en las que las personas y, en especial, los niños, niñas y adolescentes consumían contenido sensible y perjudicial para su formación, como las redes sociales y los juegos de video.

OPINIONES RECIBIDAS EN LA COMISIÓN

1. Camila Vallejo Dowling, Ministra Secretaria General de Gobierno.

Manifestó que como Ejecutivo compartían la preocupación detrás de la presentación de esta iniciativa en torno a la excesiva exposición de imágenes o relatos de hechos violentos o constitutivos de delito en los medios de comunicación, en particular, en cuanto a los sujetos de protección de la norma y, en especial, en el caso de las niñas, niños y adolescentes. En esa línea, consideró menester estudiar con mayor detalle el contenido del proyecto, a fin de propender al absoluto y real resguardo de los contenidos exhibidos en los medios de comunicación a los televidentes y, principalmente, a las niñas, niños y adolescentes del país.

Asimismo, planteó la necesidad de que, en la tramitación de esta moción, fueran escuchados los diversos actores involucrados a fin de que expongan opiniones técnicas en torno a materias vinculadas a la libertad de expresión y a la libertad de prensa, así como a la forma en que esta normativa afectaría a los sujetos regulados.

Respecto al fondo de la propuesta, esbozó que la Cartera tenía ciertas dudas en torno a la forma en que eran restringidos algunos contenidos considerados perjudiciales en la normativa, dado que podrían dar lugar a limitaciones a la libertad de prensa situación que debía ser precisada en el texto a fin de evitar una mayor extensión. Sin perjuicio, opinó que esta iniciativa podía contribuir a fortalecer la protección de los televidentes frente a la excesiva exposición de contenidos relacionados a hechos de

violencia, suicidios y a la perpetración de delitos, en especial, si se ponía en el centro el resguardo de los niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, consideró necesario precisar en la normativa aspectos como: si estas restricciones serían aplicadas en una franja horaria determinada o durante todo el periodo de las trasmisiones; lo que se entendería por las expresiones "a menos que estén justificadas editorialmente" y "provocación pública" en el contexto de lo regulado en el párrafo segundo del literal l) del artículo 12 de la ley N° 18.838 y aclarar los tipos de delitos a los que se hacía referencia en la disposición.

2. Tomás Razazi Aylwin, asesor legislativo del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Explicó que el CNTV era un órgano autónomo, que se relacionaba con el Ejecutivo por medio de la supervigilancia del Ministerio Secretaria General de Gobierno, no obstante, dentro de las competencias que le correspondían al Ministerio de las Cultura, las Artes y el Patrimonio estaba la propuesta de políticas y planes destinados a fomentar la programación y emisión de programas de relevancia cultural y patrimonial en los canales de televisión pública. Detalló que lo que interesaba a la Cartera de las Culturas en esta materia era evitar que los proyectos de ley que implicaran la restricción de la emisión de ciertos contenidos televisivos, incluyeran temáticas de naturaleza cultural o patrimonial.

Explicó que, dentro de dichas competencias estaba la promoción y financiamiento -incluso a través de subsidios- de la producción y difusión de programas de alto nivel cultural, de interés nacional, regional, local o comunitario, y de contenido educativo que propendiera a la divulgación de los valores cívicos y democráticos, o que promovieran la diversidad de los contenidos televisivos y reflejaran la conformación plural de la sociedad. En atención a ello, manifestó que coincidían con la intención de esta iniciativa en torno a brindar protección a la población, en especial, en el caso de los niños, niñas y adolescentes; pero, advirtió que era menester guardar cierta prudencia con limitar al máximo la expresión de la industria cultural, por ejemplo, con la restricción de la emisión de una determinada programación a todo horario.

En tal sentido, esgrimió que no compartían la restricción, por ejemplo, de la difusión de una serie policial en horario nocturno, a pesar de que pudiera inducir o mostrar públicamente técnicas delictivas, dado que una medida de esta naturaleza podría implicar una limitación a las garantías de libertad de expresión y de prensa y del derecho a la información.

Por lo anterior, y pese a manifestar su acuerdo con la idea matriz, hizo presente la necesidad de tener cierta precaución con la forma en que se redactaría la disposición, de modo tal, de no restringir al máximo las garantías de libertad de expresión y de prensa y el derecho a la información, ni se eliminen algunos aspectos del área cultural en particular, del ámbito audiovisual.

3. Mauricio Muñoz Gutiérrez, Presidente del Consejo Nacional de Televisión.

Hizo presente sus dudas acerca de la constitucionalidad del proyecto al establecer nuevas atribuciones a un órgano de la administración del Estado, lo que consideró materia propia de la iniciativa exclusiva presidencial, en conformidad al numeral 2° del artículo 65 de la Carta Fundamental. Dicho lo anterior, y entrando en el fondo del contenido, manifestó que cada vez que se pretendía restringir o limitar las libertades de expresión o de prensa - a través de un proyecto de ley- se debía responder al resguardo de materias lo suficientemente graves que primaran por sobre el ejercicio de dichos derechos.

En tal sentido, puntualizó que en nuestro país el principio rector siempre había sido el resguardo de la libertad de expresión, siendo excepcional el establecimiento de marcos para la emisión de contenidos, los que a su vez guardaban relación con la protección de la infancia o la restricción de la publicidad relacionada al alcohol, entre otras materias.

En esa línea, consideró que era menester analizar si las materias a las que apuntaba esta iniciativa eran lo suficientemente graves como para restringir el ejercicio de la libertad de informar y comentó que el Consejo consideraba justificable dicha limitación cuando se resguardaban situaciones vinculadas a la seguridad pública en torno a la problemática de la sofisticación de la actividad delictiva y al aumento de los niveles de violencia.

Precisó que este proyecto establecía sanciones administrativas que no eran equiparables en cuanto a la descripción de las conductas a los delitos penales, dado que estos últimos en virtud del principio de tipicidad debían cumplir con una pormenorización muy precisa de la acción u omisión que se penalizaba, en cambio, las primeras solo requerían un detalle más general del comportamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, estimó que cualquier especificación en esta materia constituía un aporte a la función fiscalizadora de la entidad y, en razón de ello, valoró que el nuevo párrafo segundo del literal l) del artículo 12 que se incorporaba incluyera un marco más preciso de las conductas que sancionaría administrativamente el Consejo. No obstante, advirtió la necesidad de precisar en dicha disposición lo que debía entenderse por “a menos que estén justificadas editorialmente”, debido a que en los términos descritos podría dar lugar a que los canales de televisión excusaran la exhibición de demostraciones de técnicas delictivas sobre la base de exámenes científicos u otras líneas editoriales, lo que haría poco efectiva la restricción que se pretendía incorporar en la ley.

Opinó que en términos generales, la moción regulaba materias propias de las atribuciones del CNTV de forma concordante con la jurisprudencia administrativa de la entidad, sin embargo, su contenido requería mayor precisión en su sentido y alcance.

Finalmente, valoró la inclusión de la seguridad pública y nacional y el bienestar integral como materias de estudio del Consejo; a la vez que anunció que la entidad las incorporaría desde ya a su ámbito de aplicación.

El diputado **Bernales** consultó la cantidad de reclamos recibidos por el CNTV en razón a la exhibición de imágenes de contenido sensible por año y las sanciones administrativas que se habían aplicado en este sentido.

La diputada **Castillo** preguntó si el proyecto incorporaba alguna sanción administrativa, o si solo complementaba la conducta descrita en la normativa actual.

La diputada **Delgado** requirió el sentido y alcance de la expresión: “seguridad pública y nacional y bienestar integral” incorporada en el literal c) del artículo 12. Asimismo, consultó si esta normativa alcanzaba a las conductas que implicaban incitación al odio o negacionismo de parte de parlamentarios en medios de comunicación masivos.

La diputada **Mix** preguntó si las sanciones a las conductas que incorporaba el proyecto correspondían a las ya contempladas en la ley N°18.838; o si en su defecto, implicarían la censura de la información emitida por los programas de televisión.

El señor **Muñoz** contestó que durante el año 2022 el CNTV recibió alrededor de 11.000 denuncias, sobre distintos tipos de casos vinculados con las líneas de

regulación que poseía la institución, siendo las principales las atingentes al horario de protección de la infancia y, en un segundo término, las relativas a la dignidad de las personas. Detalló que existían algunas reclamaciones relativas a la exhibición de conductas delictivas y a la apología a la violencia, no obstante, recalcó que la regla general era la iniciación de oficio de los procesos administrativos sancionatorios.

Asimismo, detalló que la jurisprudencia administrativa de la entidad en torno a las conductas descritas en la moción sancionaba la reiteración o la prolongación de imágenes que fueran innecesarias para efectos de dar cuenta de hechos noticiosos.

Finalmente, opinó que, si bien era dable realizar modificaciones a las capacidades institucionales del Consejo, no era menos cierto que la incorporación de facultades podría implicar la necesidad de inversión de recursos públicos. De igual forma, esgrimió que era factible analizar la posibilidad de establecer una regulación más integral en lo que respecta a las atribuciones de la entidad, pero advirtió que ello requería de un trabajo reflexivo previo.

La diputada **Mix** preguntó acerca de las sanciones que aplicaba la entidad a los profesionales de las comunicaciones que incurrieran en faltas a la ética profesional o en que incurrieran en actitudes negacionistas.

El señor **Muñoz** aclaró que los sujetos regulados por el Consejo eran los canales de televisión y no los periodistas que trabajaban en dichos medios de comunicación. Sin embargo, indicó que la entidad evaluaba si la estación televisiva había respaldado o no las expresiones vertidas por los profesionales, en la medida que pudieran significar la vulneración de los principios existentes en esta materia.

4. Pablo Vidal Rojas, Presidente de la Asociación Nacional de Televisión (ANATEL).

Hizo presente que a pesar de que compartían la preocupación que subyacía a la presentación de esta propuesta entendían, como asociación, que adolecía de un vicio de inconstitucionalidad toda vez que incorporaba nuevas atribuciones a un órgano autónomo del Estado de rango constitucional como era el CNTV, materia propia de la iniciativa exclusiva presidencial en conformidad al artículo 65, inciso cuarto, N° 2 de nuestra Carta Fundamental.

Por otro lado en lo que respecta a la libertad de expresión, expuso que estaba garantizada, amparada y protegida por la Constitución Política en su artículo 19 N°12, al igual que la libertad de prensa y la libertad de información; a su vez, puntualizó que dicho derecho fundamental estaba recogido por diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y vigentes.

En vista de lo anterior, sostuvo que cualquier iniciativa que limitara su ejercicio requería de un máximo cuidado en su estudio y revisión, es más, esbozó que la institución que representaba no era partidaria de que se restringiera -bajo ninguna forma- las libertades de expresión y de prensa, toda vez que constituían una garantía para los ciudadanos de transparencia, democracia y de acceso a contenidos informativos sin que mediare censura previa.

Respecto al texto del proyecto, opinó que las disposiciones contenían varios elementos de difícil comprensión como la expresión “justificadas editorialmente”, dado que se trataba de un concepto que implicaría una complejidad interpretativa ya que podría sustentar la exhibición de cualquier tipo de contenido bajo el pretexto de estar amparado por las decisiones adoptadas por los departamentos de prensa de los respectivos medios de comunicación. Detalló que en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de prensa, los diversos canales de televisión podrían justificar

editorialmente sus contenidos de forma absolutamente independiente y autónoma, sin que la autoridad pública pudiera interferir en dichas decisiones.

De igual manera, advirtió que la forma en que estaba redactada esta disposición daría lugar a una amplitud interpretativa que escaparía al espíritu del proyecto, por ejemplo, permitiendo a la autoridad justificar la censura de imágenes relacionadas con marchas ciudadanas no autorizadas bajo el pretexto de que podrían eventualmente inducir a hechos vandálicos o constitutivos de delitos, o bien, la explicación detallada de los medios de comunicación de actos de corrupción, entre otras, limitándose con ello el derecho al acceso a la información de los ciudadanos, a la libertad de prensa y a la defensa de la democracia.

Al mismo tiempo, explicó que, si bien el objetivo del proyecto era loable y razonable en cuanto a resguardar a las audiencias de la exhibición de imágenes o relatos de hechos violentos o sensibles, no era menos cierto, que la exposición en detalle del modus operandi de ciertos delitos, podía contribuir a que la ciudadanía estuviera mejor preparada para evitar ser víctimas de dichas conductas ilícitas.

Sostuvo que la Asociación Nacional de Televisión (en adelante ANATEL[2]) consideraba que de aprobarse esta moción sería un retroceso a las libertades de expresión, de prensa y de acceso a la información.

En otro aspecto, comentó que los medios de comunicación actualmente contemplaban mecanismos de autorregulación de los contenidos, lo que se materializaba a través del Consejo de Ética de los Medios de Comunicación, espacio que no siendo el más óptimo era el más adecuado, dentro de las herramientas que existían en esta materia, por lo cual consideró oportuno trabajar en su fortalecimiento, o bien, avanzar en la implementación de atribuciones que le permitiera dictar recomendaciones éticas sobre el particular a los diversos canales de televisión, o en su defecto, que se elaboraran instancias con la colaboración de las universidades y organizaciones del sector, entre otras medidas.

En cuanto a la problemática de salud mental que era expuesta en los medios de comunicación, aseveró que la forma en que estaba redactada la disposición podría inhibir a los canales de televisión a referirse a este tema, en circunstancias, que diversos informes académicos y de expertos, tanto nacionales como internacionales, indicaban que se debía hablar más de dicha situación, pero de forma adecuada, a fin de evitar la propagación de conductas suicidas o autodestructivas y de contribuir a la superación de la crisis de salud mental existente en nuestro país.

5. Javier García García, Director del Observatorio por el Derecho a la Comunicación.

Puntualizó que el proyecto contemplaba dentro de sus elementos de fundamentación, la experiencia internacional relacionada principalmente a los modelos regulatorios del Reino Unido, Australia, España y Francia, no obstante, hizo notar que los mecanismos considerados en dichos países no eran de naturaleza legislativa -como si era la fórmula utilizada en la iniciativa en estudio-, sino que respondían a otro tipo de instrumentos, ya sea normativo, de autorregulación, o de recomendaciones y/o de pautas.

Precisó que la disposición que hacía referencia a la sanción de la emisión de reportajes relativos al suicidio estaba inspirada en un código de autorregulación de Australia. En tanto, explicó que el Consejo Audiovisual de Cataluña -aludido en la fundamentación del proyecto- funcionaba sobre la base de recomendaciones que no

[2] Nota de la Secretaría de la Comisión.

tenían carácter sancionatorio, sino que correspondían a una serie de guías y sugerencias a los medios de comunicación.

Agregó que en el caso del Reino Unido operaba la Oficina de Comunicaciones (Ofcom) como autoridad regulatoria con competencia en el ámbito de la radiodifusión, telecomunicaciones y correos, con facultades sancionatorias en esta materia, pero no sobre la base de una ley, sino que de un código de cumplimiento elaborado para los medios informativos. Por lo demás, detalló que dichos castigos solo procedían cuando concurría una conducta muy grave o reiterada primando la aplicación de reproches o los llamados de atención. Esta situación indicó, contrastaba con lo planteado en el proyecto, dado que la norma que se incorporaba en el literal l) del artículo 12 de la ley N°18.838, establecía directamente una sanción, sin detallar con claridad la conducta castigada y sin un tratamiento previo a su aplicación.

En esa línea, explicó que la naturaleza del CNTV estaba muy alejada de las capacidades de la Ofcom en materia de análisis y facultades sancionatorias; puesto que esta última era muy cuidadosa al momento de aplicar un castigo y con un nivel de preparación mayor al organismo chileno en cuanto a la expertiz de sus miembros.

En lo que respecta al contenido del proyecto, hizo presente sus dudas en torno a la incorporación de la frase “justificadas editorialmente”, dado que se trataría de un concepto complejo que dependería de las políticas de cada medio de comunicación en particular y que, además, obligaría al CNTV a determinar la existencia o no de dicha justificación, en circunstancias, que el referido órgano no contaría con las competencias técnicas necesarias para realizar esta calificación adecuadamente, además, de que la frase en cuestión era idéntica a una disposición del Ofcom, pero con un nivel de detalle mucho menor. En el mismo tenor, sostuvo que la inclusión de tal concepto ampliaría de sobre manera el campo de acción del CNTV lo que podría conllevar intromisiones al ejercicio de las libertades de expresión y de prensa.

En consecuencia y, a pesar de considerar loable el objetivo de esta moción, concluyó que la propuesta no era la más adecuada, en especial, si se consideraba la técnica legislativa utilizada y las características del órgano fiscalizador en nuestro país.

Finalmente, estimó innecesaria la incorporación de la expresión “seguridad pública y nacional, bienestar integral,” en el literal c) del artículo 12 dado que el CNTV ya contaba con atribuciones en esta materia.

6. Raimundo Roberts Molina[3] profesional de la asesoría técnica-parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Precisó que su presentación apuntaba a realizar una revisión preliminar de la literatura que orientaba la indagación de los efectos de las redes sociales en los hechos de violencia y en la perpetración de delitos. En tal sentido, señaló que los resultados obtenidos obedecían a una revisión de artículos científicos, a partir de variaciones de las siguientes palabras claves: “efectos, representación, violencia, medios audiovisuales, televisión y redes sociales”, entre otras, tanto en idioma español como en inglés, además de la realización de búsquedas asociadas. Asimismo, comentó que el referido informe no constituía una revisión sistemática de esta problemática; a la vez que detalló que en su elaboración se habían privilegiado los resultados obtenidos a partir de revisiones e investigaciones altamente citadas y de estudios explicativos de fenómenos, además de las investigaciones desarrolladas por otras entidades oficiales.

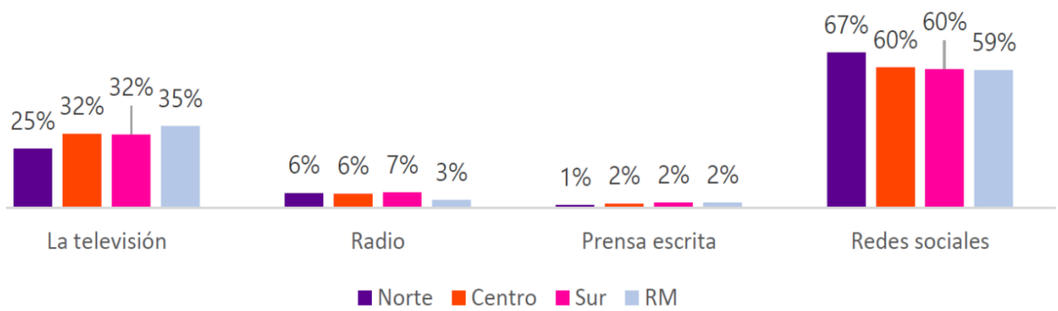
[3] Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=284604&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Explicó que, dicho trabajo se dividía en dos grandes áreas, la primera, vinculada a los **números que existían en esta materia** y, la segunda, relativa a los datos sobre violencia audiovisual.

Respecto al primero, puntualizó que en Chile hubo alrededor de 4.570.800 usuarios de televisión durante el año 2021; con 2.710.200 clientes de televisión por pago y 3.934.600 auditores de televisión abierta. En tanto, expuso que entre los años 2022 y 2023 hubo cerca de 15.400.000 usuarios de YouTube; 12.500.000 de Facebook; 11.250.000 de Tiktok; 10.950.000 de Instagram; 6.900.000 de Linkedin; 3.650.000 Twitter; 3.570.000 Pinterest; 1.050.000 de Snapchat.

Por otro lado, detalló que los datos arrojados por la encuesta nacional de televisión entre los años 2017 y 2021, indicó que entre 68% y 74% de los consultados se informaban del quehacer nacional e internacional por los canales de televisión abierta; en cambio, un rango que oscilaba entre 66% y 75% lo hacían a través de las redes sociales.

Esbozó que, ante la pregunta de que más influía en lo que pensaba el común de las personas, la encuesta aludida había arrojado que entre 25% a 32% de los consultados entendían que era la televisión versus el 59% a 67% de los usuarios que asignó esta preponderancia a las redes sociales, según el siguiente gráfico:



FUENTE: ENTV

Asimismo, explicó que la televisión abierta se encontraba regulada en su propiedad y contenidos, principalmente, en las leyes N°s 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión y 18.168, General de Telecomunicaciones; a diferencia de las redes sociales, plataformas digitales y aplicaciones de internet que no contaban con una regulación normativa. En ese sentido, comentó que se estaba tramitado en el Congreso Nacional una iniciativa que pretendía hacerse cargo de esta problemática, en particular, el proyecto de ley que Regula la difusión de contenidos, información y servicios en plataformas digitales y redes sociales, correspondiente al boletín N°14.785-24.

En cuanto a los datos sobre **violencia audiovisual**, indicó que, de los artículos revisados, los principales hallazgos eran:

1.- Existencia de una relación entre la exposición a contenidos violentos y comportamiento irascible o agresivo de las personas, la cual no era univoca en sus efectos.

2.- Desensibilización y disminución de la empatía por las personas expuestas a contenido violento, en un proceso a largo plazo.

3.- Efectos similares entre la violencia exhibida en televisión y la expuesta en los videojuegos.

4.- Ausencia de una declaración de relación única y directa entre la exposición a la violencia y el comportamiento, pero sí de evidencia de cambios conductuales y tiempo de exposición a este tipo de contenidos.

5.- Las investigaciones recientes -del año 2005 en adelante- se han enfocado en las redes sociales más que en la televisión.

6.- Ausencia de estudios que nieguen la relación entre la exhibición de hechos de violencia y el comportamiento.

En la misma línea, subrayó que un estudio realizado por la Revista Pediátrica durante el año 2017 estableció una relación entre violencia y pantalla, definiéndola sobre la base de “representaciones de personajes (o jugadores) que intentan dañar físicamente a otros personajes (o jugadores)"; el cual dentro de sus conclusiones detalló que la gran mayoría de los estudios experimentales de laboratorio habían revelado que la exposición violenta en los medios provocaría un aumento de los pensamientos agresivos, de los sentimientos de ira, de la excitación fisiológica, de las evaluaciones hostiles, del comportamiento agresivo, de la desensibilización a la violencia, la disminución de las conductas prosociales y de la empatía.

Por otro lado, relató que este fenómeno era tan antiguo como la aparición del cine y agregó que un informe de la Revista Plos One del año 2014, indicó que la evidencia científica sugería que ver programas de televisión violentos y videojuegos de la misma naturaleza, estarían asociadas con conductas agresivas en niños, adolescentes y adultos jóvenes, tanto a corto como a largo plazo.

Señaló que el mismo artículo científico había advertido que las reacciones a la violencia en los medios influían en el cerebro del espectador y añadió que un estudio realizado a 54 hombres jóvenes expuestos a imágenes de contenido violento arrojó que el análisis de parámetros cerebrales por imágenes, cardiacos y de percepción mostraban un efecto cerebral en las personas frente a la exhibición de imágenes violentas y que personalidades evaluadas como más agresivas tenían un menor nivel de autocontrol y mayor insensibilidad frente a la violencia que un grupo control.

Respecto a los efectos a largo plazo de la exposición a la violencia en jóvenes, explicó que el informe científico “The long-term effect of media violence exposure on aggression of youngsters” del año 2020, concluyó que las personas con un alto grado de exposición a la violencia en los medios exhibían niveles más elevados de agresión proactiva en situaciones de irritabilidad, así como parámetros más pronunciados de agresión reactiva en situaciones de baja irritabilidad en comparación a los participantes que habían tenido un grado más bajo de exposición a imágenes violentas.

En el mismo tenor, comentó que el artículo científico “Violent Media in Childhood and Seriously Violent Behavior in Adolescence and Young Adulthood” del año 2022 -que apuntaba a estudiar los efectos que causaba en los niños la exposición a la violencia en los medios y de cómo se vería reflejada en la adolescencia y adultez temprana- llegó a la conclusión de que ningún factor de riesgo por sí solo causaría un comportamiento violento, pero que la acumulación de exposiciones desde la infancia aumentaba el peligro de que se presentaran comportamientos seriamente violentos en la adultez joven.

Por otra parte, detalló que el estudio científico denominado “papel de la violencia mediática en el comportamiento violento”, del año 2006, arribó a lo siguiente:

1.- Que la violencia en los medios representa una amenaza para la salud pública en la medida en que conducía a un aumento de la violencia y la agresión en el mundo real;

2.- Que las investigaciones mostraron que la violencia ficticia en la televisión y el cine contribuían a un aumento tanto a corto como a largo plazo de la agresión y de la violencia en los espectadores jóvenes;

3.- Que la violencia en los noticieros televisivos contribuía al aumento de la violencia, principalmente en forma de suicidios imitativos y actos de agresión;

4.- Que los videojuegos eran claramente capaces de producir un aumento de la agresión y la violencia a corto plazo, aunque no se han realizado estudios longitudinales a largo plazo capaces de demostrar efectos a largo plazo.

5.- Que la relación entre la violencia en los medios y la violencia y la agresión en el mundo real estaba moderada por la naturaleza del contenido de los medios y las características e influencias sociales en el individuo expuesto a ese contenido.

En síntesis, concluyó que, si se habían encontrado efectos de la violencia mediática tanto en televisión, películas, videojuegos, música y dibujos animados, entre otras, a la vez que se identificaba un vínculo entre la exposición a dichas imágenes y la desensibilización de las personas.

La diputada **González** manifestó que, si bien existía un cierto consenso en torno a los efectos que producía la exhibición de hechos violentos en las conductas no era menos importante tener presente que la finalidad del proyecto debería apuntar a regularizar la frecuencia con que eran expuestas dichas imágenes para que, por una parte, se alcanzaran los objetivos propuestos por la moción y, por la otra, se resguardara el ejercicio de la libertad de expresión.

Asimismo, consultó al señor Javier García cuál era, en su opinión, el mecanismo regulatorio más adecuado para normar esta materia.

La diputada **Mix** enfatizó la necesidad de tomar en consideración los efectos que producirían las redes sociales en el comportamiento de las personas y preguntó la incidencia que tenían estas redes y la televisión en los diversos grupos etarios, en cuanto a la exhibición de contenidos violentos o de hechos constitutivos de delitos, en especial, en niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, consultó si ANATEL contemplaba algún tipo de reglamento ético que estableciera una cierta limitación a los contenidos exhibidos por los medios de comunicación y por la forma cómo se podría fortalecer los reglamentos a fin de que no fuera necesaria para la regulación de esta materia su tramitación a través de una ley.

La diputada **Castillo** puntualizó que era importante considerar que cuando el CNTV planteaba sus inquietudes en torno a la justificación editorial, lo hacía en virtud a que dicho concepto guardaba mucha relación con el comportamiento ético y ontológico de los medios de comunicación y de los propios profesionales de la información; lo cual era muy complejo de regular.

Asimismo, consideró oportuno avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de autorregulación y en el código de ética que contemplaba actualmente ANATEL sobre esta materia.

Finalmente, consideró prudente que la regulación de los contenidos televisivos quedara supeditada a orientaciones programáticas como las que establecía la Ofcom en el Reino Unido.

El diputado **Teao** enfatizó que esta iniciativa no apuntaba a censurar los contenidos informativos relacionados con hechos violentos o con la perpetración de

delitos, sino que pretendía resguardar a las audiencias de la forma en que eran exhibidas las imágenes o los relatos vinculados a las mismas.

Por otro lado, manifestó su preocupación en relación a lo señalado por el señor Javier García en cuanto a que los miembros del CNTV no contaría con la experiencia suficiente ni la expertiz requerida para hacerse cargo se esta regulación.

Por último, consultó al señor Raimundo Roberts su opinión técnica acerca de si la herramienta utilizada por el proyecto de ley contribuiría a regular la exhibición de imágenes y relatos de hechos violentos o constitutivos de delito.

El diputado **Benavente** preguntó si existía algún principio rector que permitiera definir que era conveniente mostrar en televisión y que no lo era.

La diputada **Delgado** planteó sus dudas acerca de la forma en que se determinaría que era un hecho violento y que no lo era, puesto que en muchas ocasiones las descripciones de conductas delictivas en la televisión habían servido para que la ciudadanía pudiera estar prevenida frente a la perpetración de estos actos. Al mismo tiempo, opinó que no era oportuno que se restringiera la libertad de expresión de los medios de comunicación ni que se interfiriera en la verdad de los hechos.

El señor **Vidal** compartió la preocupación que existía detrás de la presentación de esta iniciativa en torno a los contenidos violentos a los que se veían expuestos las personas y, en especial, los niños, niñas y adolescentes; pero, advirtió que existía una línea muy delgada entre la obligación de los medios de comunicación de informar a la ciudadanía y su responsabilidad de no sobre exhibir a los televidentes aquellos elementos nocivos o perjudiciales, limite que estaba marcado por los principios rectores de la libertad de expresión y libertad de prensa.

Explicó que, el ejercicio de dichos derechos quedaba delegado precisamente en los medios de comunicación, los cuales a través de sus equipos periodísticos determinaban de forma responsable el contenido que era emitido en el respectivo canal de televisión. Asimismo, precisó que dichas decisiones pasaban por muchas personas que conformaban los equipos periodísticos y que existía un responsable legal frente a la ciudadanía que era el respectivo jefe de prensa del medio de comunicación.

Por tal razón, consideró aconsejable que fueran los medios de comunicación quienes decidieran que contenido era conveniente exhibir en vez de las autoridades, a fin de resguardar que dichos canales se mantuvieran al margen de los vaivenes políticos siendo efectivamente una garantía de democracia para la ciudadanía.

Por otra parte, aseveró que existía una suerte de asimetría en los medios de comunicación, dado que la televisión, la radio y los diarios tenían una regulación normativa y en el caso puntual de televisión estaba sometida además a la fiscalización del CNTV; en cambio, las redes sociales carecían de toda regulación, lo que podía implicar que contenidos restringidos por la televisión fueran viralizados por las plataformas lo que eventualmente, podría generar una desconfianza en la ciudadanía en relación a la línea editorial de los medios de comunicación.

Además, señaló que en muchas ocasiones la información entregada por los medios había contribuido al esclarecimiento de la verdad o de hechos constitutivos de delitos, por ejemplo, en la captura de Paul Scheffer.

Por ello, recalcó la necesidad de avanzar en la regulación de las redes sociales, para lo cual el Ofcom constituía un buen ejemplo ya que incluía no solo a la televisión, sino que también a las plataformas digitales.

Finalmente, consideró oportuno que cuando los Canales de Televisión traspasaran los límites éticos de los contenidos se acudiera a los mecanismos de autorregulación o a las recomendaciones que podía impartir el CNTV, o bien, a la intervención del Consejo de Ética de los Medios de Comunicación.

El señor **García** reiteró que sería conveniente que el camino de la regulación abordara otros mecanismos distintos a los sancionatorios como lo era la autorregulación o las recomendaciones, no obstante, reconoció que en nuestro país existía una carencia en la dictación de lineamientos programáticos y éticos por el CNTV por cual enfatizó que resultaba vital que se avanzara en esta materia.

Asimismo, sostuvo que si a los integrantes del CNTV se les comparaba con la conformación de otros órganos similares a nivel mundial se evidenciaba que carecían de la expertiz y de la experiencia necesaria para el desempeño de esta función. Al mismo tiempo, advirtió que dicha entidad fiscalizadora tenía serias deficiencias en torno a sus procesos sancionatorios, es más, en repetidas ocasiones tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema habían cuestionado algunas decisiones adoptadas por el organismo, en especial, en lo relativo al cumplimiento de las garantías del debido proceso, el derecho a la doble instancia y la separación de labores entre la sanción y la instrucción de los procedimientos, entre otras.

El señor **Roberts** contestó que no manejaba cifras sobre los efectos específicos de la exposición de hechos de violencia en niños, niñas y adolescentes tanto en redes sociales como en televisión.

Explicó que la problemática de la exhibición de contenidos violentos o constitutivos de delito había sido resuelta de muchas formas en otros países del mundo, existiendo mecanismos legislativos, procesos de denuncia, recomendaciones y códigos de autorregulación, de los cuales gran parte se inclinaba por la tendencia de ampliar su radio de acción también a las plataformas digitales.

En una sesión posterior **Raimundo Roberts Molina** hizo una exposición sobre un estudio comparado sobre restricciones a la emisión de contenidos en televisión abierta en los casos de Australia, Cataluña, Francia y Reino Unido[4]. Explicó que los principales resultados encontrados daban cuenta de la existencia de regulaciones en cuanto a restricción o limitación de contenidos periodísticos televisivos cuando describían acciones criminales o que podían alterar el orden público, así como los que promovían la violencia, tanto en horarios protegidos como en aquellos sin restricción.

Comentó que la influencia de la televisión y de los medios de comunicación en el comportamiento y en la percepción social de las personas estaba ampliamente documentada, así como la relación entre la cobertura mediática de actos criminales y posibles casos de imitación de comportamientos. Es más, a modo de ejemplo, detalló que existían situaciones en las que se había producido el denominado efecto “Werther” o “Copycat” -en la que se reproducían comportamientos suicidas luego de su aparición en los canales de difusión masiva- como era el caso de la novela epistolar de Goethe, “Las penas del joven Werther” de 1774, o bien, ocurría el resultado opuesto a través del fenómeno “Papageno” -cuando las informaciones ayudaban en la disminución de actos de esta naturaleza-, siendo una ilustración de ello la ópera de Mozart “La flauta mágica” de 1791. Indicó que dicho efecto también se observaba en el aumento de los tiroteos y ataques en las escuelas norteamericanas.

Expuso que el crecimiento de las redes sociales, así como la influencia de los medios de comunicación generaban impactos en torno a la masificación de conductas

[4] Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=282098&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

indeseadas socialmente, lo que había derivado que muchos países se crearan entidades regulatorias -varias de ellas multimediales- con facultades fiscalizadoras en el ámbito televisivo, radial y de internet y, con incidencia en la emisión de contenidos, como los casos de la Unión Europea, a través de la Audiovisual Media Services Directive; Irlanda; Francia; Reino Unido; Australia; Corea del Sur; Cataluña; Alemania y Bélgica, entre otros.

Respecto a las temáticas abordadas en el proyecto, mencionó que en el **Reino Unido** existía la Office of Communications (Ofcom) encargada de la regulación de la televisión y demás servicios de información pública, radio, internet y telefonía, sobre la base de dos cuerpos normativos: Communications y Broadcasting que definían las potestades de la entidad en materia de telecomunicaciones, así como en el manejo del espectro radioeléctrico y de correos. Agregó que este organismo fue mandatado por la legislación local para redactar un código de radiodifusión para la regulación de televisión y radio, con normas en materia de programación, avisaje, placement, equidad, privacidad y en la colocación de productos dentro de una imagen televisiva, entre otras.

En particular, comentó que en la sesión tercera del Código de Ofcom se establecía las normas para el contenido de radio y televisión relacionado con temáticas de crimen, desorden, odio y abuso, cuyo principio guía era garantizar que el material que pudiera alentar o incitar a la comisión de delitos o a la provocación disturbios no fuera incluido en los servicios de radio y televisión.

Detalló que, en lo referente a las representaciones de delitos y procesos penales, el Código en su artículo 3.4 señalaba que “Las descripciones o demostraciones de técnicas delictivas que contengan detalles esenciales que podrían permitir la comisión de un delito no deben transmitirse a menos que estén justificadas editorialmente” siendo esta prohibición contemplada para todo tipo de horario, y no sólo el considerado para adultos.

En tanto, relató que en la comunidad autónoma española de **Cataluña** -desde los años 2000- existía una entidad pública llamada Consejo del Audiovisual (CAC) encargado por ley de dar cumplimiento a la regulación de los contenidos audiovisuales descritos en la ley 22/2005 de dicha entidad territorial y aunque no existían recomendaciones específicas sobre el tratamiento de las actividades criminales en televisión; si se habían publicado sugerencias a los medios de comunicación audiovisuales sobre el tratamiento informativo de la muerte por suicidio, entre cuyas proposiciones se indicaba la conveniencia de evitar la descripción detallada del método utilizado a fin de evitar el aumento por imitación de estas conductas o efecto Werther.

Comentó que en el caso de **Francia** existía la “Autoridad Reguladora de la Comunicación Audiovisual y Digital” (ARCOM) creada en enero del 2022 tras la fusión del “Consejo Superior del Audiovisual” (CSA) y la “Alta Autoridad para la Difusión de las Obras y la Protección de los Derechos en Internet” (HADOPI). Destacó que las recomendaciones y determinaciones tanto del Consejo como de la Alta Autoridad para la Difusión seguían vigentes, articuladas desde la nueva entidad independiente.

Lo anterior, sostuvo que tenía relevancia dado que la ley que creaba el CSA establecía en su artículo 1°, que: *“La comunicación audiovisual es libre.*

El ejercicio de esta libertad sólo podrá verse limitado en la medida en que lo exijan, por un lado, el respeto a la dignidad de la persona humana, la libertad y propiedad de los demás, el carácter pluralista de las corrientes de expresión del pensamiento y la opinión y, por otra parte, la salvaguardia del orden público, por las necesidades de la defensa nacional, por las exigencias del servicio público, por las limitaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación, así como por la necesidad de desarrollar una industria nacional de producción audiovisual.

El Conseil supérieur de l'audiovisuel, autoridad independiente, garantizará el ejercicio de esta libertad en las condiciones definidas por la presente ley”.

Ahora bien, en lo que respecta a la protección de menores de 18 años expuestos a pantallas, puntualizó que la ley francesa delegaba en la autoridad reguladora de comunicación audiovisual la protección de la niñez y, en los incisos finales del artículo 15 de la ley N° 86-1067, de 1986, sobre libertad de comunicación (Ley Léotard) establecía que la autoridad *"Finalmente, asegura que los programas puestos a disposición del público por un servicio de comunicación audiovisual no contienen:* ***1° Ni la incitación al odio o a la violencia por alguno de los motivos previstos en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea o por motivos de identidad de género;*** *2° O* ***provocación pública para cometer los delitos*** *previstos en los artículos 421- 2-5 y 421-2-5-1 del Código Penal.*

Por último, señaló que en el caso de **Australia** existía una entidad denominada "Australian Communications and Media Authority" (ACMA), que trabajaba sobre la base de un modelo regulatorio distinto a los anteriores, en atención a que era regulatoria en lo que respecta a medios de comunicación (Televisión, radio y telecomunicaciones) y otros como regulación de licencias o contenidos.

Además, indicó que dicho país contaba -desde el año 2021- con un Comisionado de Seguridad en Línea, a cargo de proteger a todos los habitantes en relación al contenido de las plataformas digitales y foros en donde las personas podían sufrir abusos o estar expuestas a material dañino.

Asimismo, puntualizó que el Código de Prácticas de la Industria de Televisión Comercial de dicho país, establecía en su artículo 3.2.1 que al emitir un programa de noticias o de actualidad, el licenciatario debía: a) no incluir material que, en su opinión, pueda angustiar gravemente u ofender gravemente a un número sustancial de telespectadores, teniendo en cuenta la audiencia probable del programa, a menos que exista una razón de interés público para hacerlo; b) incluir una advertencia oral antes de un segmento que contenga material que, en su opinión, pueda angustiar gravemente u ofender gravemente a un número considerable de espectadores, teniendo en cuenta la audiencia probable del programa; c) mostrar sensibilidad a la hora de emitir imágenes o entrevistas con familiares en duelo o personas que hayan presenciado o sobrevivido a un incidente traumático; y d) tener en cuenta los sentimientos de los familiares y los telespectadores a la hora de incluir imágenes de cadáveres o de personas gravemente heridas, teniendo en cuenta el interés público pertinente.

Por su parte, detalló que en la guía de uso para el sector público del derecho a la libertad de expresión y opinión que dictó el gobierno australiano, estableció que el ejercicio de dichos derechos limitaba entre otras causas con el orden público. En tal sentido, indicó que la referida normativa señalaba que la limitación descrita en el artículo 19 (3) de la Carta de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) justificaba las prohibiciones de expresiones que pudieran incitar al crimen, la violencia o el pánico masivo, siempre que la prohibición fuera razonable, efectiva para proteger el orden público sin que restringiera la libertad de expresión no más de lo necesario en pos de dicho fin.

Finalmente, hizo presente que la tendencia mundial oscilaba en un proceso de transición, pasando desde entidades reguladoras multimediales a organismos reguladores en materia de televisión, radio e internet, con atribuciones para limitar cierto tipo de contenidos, en especial, aquellos en línea.

La diputada **Castillo** opinó que si bien era relevante avanzar en una mayor regulación de los contenidos programáticos que exhibían los canales de televisión; entendía que lo más adecuado era que quedara supeditada a un marco normativo más amplio en materia de comunicaciones, que reglara de forma orgánica su funcionamiento y

que no solo versara acerca de la exposición de imágenes de hechos violentos o constitutivos de delitos, siempre respetando las garantías de libertad de expresión y de información, así como las líneas editoriales de los diversos medios.

La diputada **Delgado** manifestó su preocupación respecto al contenido de la moción, dado que podría dar lugar a la prohibición de ciertas imágenes relativas al Golpe de Estado de 1973, por tratarse de hechos violentos, impidiéndose con ello, la posibilidad de que las nuevas generaciones pudieran conocer la memoria histórica de nuestro país. Enfatizó la conveniencia de avanzar en la regulación de los contenidos exhibidos en las redes sociales dado que, según los datos expuestos, éstas eran las que más influían en el comportamiento de la población.

La diputada **González** sostuvo que este proyecto contenía ciertos puntos comunes en torno a la conveniencia de regular contenidos programáticos exhibidos en los canales de televisión que fueran nocivos para la población. Sin embargo, consideró que en su tramitación había faltado mayor discusión de sus disposiciones normativas, a fin de adecuarlas a las recomendaciones de los representantes del CNTV como del resto de los expositores, por ejemplo, en materia de redes sociales.

El diputado **Ojeda** puntualizó que a pesar de que valoraba la intención que existía detrás de esta iniciativa y de coincidir en la conveniencia de regular los contenidos en materia de seguridad, entendía que su aplicación podía significar una limitación a la libertad de expresión y a la libertad de información, aspectos que debían ser resguardados por la normativa.

La diputada **Serrano** coincidió en la conveniencia de resaltar el rol que podía tener en esta materia la Comisión Asesora Contra la Desinformación que era impulsada por el Gobierno para fortalecer la labor de las comunicaciones. Ahora, en cuanto a la moción opinó que, a pesar de las buenas intenciones que existían detrás de su presentación carecía de un perfeccionamiento técnico en su contenido.

El diputado **Teao** enfatizó que el proyecto no perseguía censurar contenidos televisivos de forma amplia, sino que apuntaba a establecer un parámetro que permitiera reforzar la fiscalización del CNTV en relación a la exhibición de aquellas imágenes o relatos que fueran sensibles para la población.

El diputado **Benavente** señaló que, si bien compartía la incorporación que realizaba la moción en el literal c) del artículo 12 de la ley N°18.838, en cuanto a incluir dentro del ámbito de las funciones y atribuciones del CNTV a la seguridad pública y nacional y al bienestar integral, y de que coincidía con la necesidad de que se regularan aquellos contenidos nocivos para la población; advertía que la disposición propuesta requería de un mayor desarrollo en su redacción, dado que podría implicar ciertas complejidades en su aplicación.

El diputado **Bernales** expuso que, en el estudio de esta moción, cabía tener presente que la restricción de ciertos contenidos podría implicar la censura de ciertas creaciones cinematográficas o de series de televisión que tuvieran asociadas imágenes consideradas sensibles.

****

Cerrado el debate, la Comisión tuvo por rechazada en general la iniciativa por **no reunir el quorum de aprobación** exigido por el artículo 199 del Reglamento de la Corporación. Se pronunciaron por la afirmativa los diputados Jorge Durán y Hotuiti Teao; votaron en contra el diputado Alejandro Bernales y las diputadas Nathalie Castillo, Viviana Delgado, Claudia Mix y Daniela Serrano; en tanto se abstuvieron los diputados (a) Gustavo Benavente, Marta González, Mauricio Ojeda y Gaspar Rivas (2-5-4).

VII.- TEXTO DEL PROYECTO RECHAZADO.

En virtud del número 8 del artículo 302 del Reglamento de la Corporación, se consigna a continuación el texto del proyecto rechazado en general por la Comisión:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 12 de la ley N° 18.838, que Crea el Consejo Nacional de Televisión:

1. Incorpórase en el literal c) entre las expresiones “en ámbitos vinculados a la” y “cultura,” la frase “seguridad pública y nacional, bienestar integral,”.

2. Sustitúyese, el párrafo segundo del literal l) por el siguiente:

“El Consejo dictará las normas generales para sancionar la transmisión de programas que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres. Respecto de las descripciones o demostraciones de técnicas delictivas que contengan detalles que podrían permitir la comisión de un delito no deben transmitirse a menos que estén justificadas editorialmente. En este sentido, la prohibición descrita contempla todo horario, no solo el considerado para adultos, especialmente los contenidos que refieran sobre provocación pública para cometer los delitos. Del mismo modo, estas normas sancionarán la emisión de reportajes sobre suicidios o intentos de suicidio a menos que exista una razón de interés público para hacerlo, y excluir cualquier descripción detallada del método utilizado, así como detalles o imágenes gráficas. Asimismo, el Consejo deberá dictar las normas generales destinadas a impedir que los menores se vean expuestos a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental.”.

****

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 12 y 26 de julio; 2 y 23 de agosto del año en curso, con la asistencia de los diputados (as) Gustavo Benavente Vergara, Alejandro Bernales Maldonado (Presidente), Nathalie Castillo Rojas, Viviana Delgado Riquelme, Jorge Durán Espinoza, Eduardo Durán Salinas, Marta González Olea, Claudia Mix Jiménez, Mauricio Ojeda Rebolledo, Gaspar Rivas Sánchez, Daniela Serrano Salazar, Hotuiti Teao Drago y Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

Sala de la Comisión, a 23 de agosto de 2023

CLAUDIA RODRÍGUEZ ANDRADE
Abogada Secretaria de la Comisión