

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=ca>

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=es>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



Las políticas de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes frente a contenidos inadecuados en los servicios audiovisuales en América Latina, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. Los casos de México, Colombia, Argentina y Chile

María CAPURRO ROBLES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA
DEPARTAMENTO DE MEDIOS, COMUNICACIÓN Y CULTURA

PROGRAMA DE DOCTORADO EN MEDIOS, COMUNICACIÓN Y CULTURA

TESIS DOCTORAL

Las políticas de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes frente a contenidos inadecuados en los servicios audiovisuales en América Latina, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. Los casos de México, Colombia, Argentina y Chile

AUTORA: MARÍA CAPURRO ROBLES

DIRECTORA: MARÍA ISABEL FERNÁNDEZ ALONSO

Bellaterra, Cerdanyola del Valles, Junio de 2024

Las políticas de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes frente a contenidos inadecuados en los servicios audiovisuales en América Latina, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. Los casos de México, Colombia, Argentina y Chile

Autora

MARÍA CAPURRO ROBLES

Directora

MARÍA ISABEL FERNÁNDEZ ALONSO

DOCTORADO EN MEDIOS, COMUNICACIÓN Y CULTURA
DEPARTAMENTO DE MEDIOS, COMUNICACIÓN Y CULTURA

Índice General

0. Introducción

0.1 Genealogía de una investigación	1
0.2 Delimitación y justificación del objeto de estudio	3
0.3 Objetivos de la tesis y preguntas de investigación	7
0.4 Metodología y fuentes	8
0.5 Estructura de la investigación	11
0.6 Agradecimientos	13

Capítulo 1. Marco teórico conceptual

1.1 Presentación	15
1.2 Justificación de las perspectivas de análisis adoptadas: el Enfoque de Derechos Humanos y la Economía Política de la Comunicación	16
1.3 Los aportes de otras disciplinas a este andamiaje conceptual a este marco de análisis	20
1.4 Recorridos y andamiaje conceptual	24
1.4.1 El Estado, el mercado y la garantía de los derechos	24
1.4.2 Las políticas públicas de comunicación: conceptualización e implicancias para esta investigación	28
1.4.3 Las políticas públicas sobre los contenidos audiovisuales: desafíos y herramientas	31
1.4.4 Los derechos de la niñez y la adolescencia en el marco amplio de los derechos humanos de todas las personas	34
1.4.5 El concepto de <i>audiencia</i> y su consideración en relación con los niños y niñas	38
1.5 Comentarios finales	41

Capítulo 2. Estándares internacionales sobre protección de las audiencias de niñas, niños y adolescentes

2.1 Introducción	43
2.2 La protección frente a los contenidos inadecuados en el sistema universal	46
2.2.1 La Convención sobre los Derechos del Niño	46
2.2.2 El ejercicio de derechos y las garantías de protección en el vínculo entre la niñez y los servicios audiovisuales	48
2.2.3 Las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño	51
2.2.4 Las pautas de la Relatoría Especial sobre la Promoción y Protección de la Libertad de Expresión de Naciones Unidas	63
2.3 Los estándares del sistema interamericano de derechos humanos	66
2.3.1 El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos	67
2.3.2 Otras pautas relevantes del sistema interamericano	74
2.4 La protección de niños y niñas en la normativa de servicios audiovisuales de ámbito europeo	75
2.5 Estándares sobre organismos reguladores y autoridades del audiovisual	78
2.6 Conclusiones: sistematización de estándares para la protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes frente a contenidos audiovisuales	

inadecuados	82
2.5.1 Sobre el reconocimiento y contenido de los derechos	82
2.5.2 Sobre la ineludible responsabilidad estatal y las obligaciones de los actores privados	83
2.5.3 Sobre la obligación estatal de regular	83
2.5.4 Sobre la obligación de supervisar el cumplimiento de las normas	84
2.5.5 Sobre los contenidos inadecuados y el principio de madurez progresiva	84
2.5.6 Sobre la institucionalidad pública para la implementación de los marcos regulatorios	85

Capítulo 3. México

3.1 Un panorama del surgimiento de la televisión y su regulación	86
3.1.1 La política partidaria y los rasgos de la configuración del sistema	86
3.1.2 Situación actual de la regulación de la televisión	90
3.2 Los derechos de niños y niñas en los servicios audiovisuales	93
3.2.1 Las disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	94
3.2.2 Los derechos de niños y niñas como parte de los <i>derechos de las audiencias</i>	96
3.2.3 Obligaciones de clasificación, de información y otras pautas de la normativa audiovisual para la protección de niños y niñas	107
3.3 La institucionalidad pública con competencias en materia de protección	110
3.3.1 El Instituto Federal de Telecomunicaciones	111
3.3.2 La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación	114
3.4 Conclusiones	120

Capítulo 4. Colombia

4.1 Surgimiento y desarrollo de la televisión: particularidades del modelo mixto colombiano y el tránsito hacia la prevalencia del sector privado-comercial	125
4.2 La regulación de la televisión colombiana	127
4.3 Derechos de niños, niñas y adolescentes y servicios audiovisuales	132
4.3.1 Las pautas generales del Código de Infancia y Adolescencia	133
4.3.2 El artículo 47 del Código: las vicisitudes de su (no) aplicación	134
4.3.3 El artículo 49 del Código y la protección de la normativa audiovisual: el conflicto en torno a la extensión de las franjas infantiles y juveniles	140
4.3.4 La vigencia de las pautas sobre clasificación de contenidos del Acuerdo 3/2011 de la CNTV: la particular preocupación por la tematización de la violencia	144
4.3.5 El impacto de la Ley 1.978 de 2019 en la protección de derechos de niños y niñas	148
4.4 Los organismos reguladores y sus transformaciones: desde la Constitución de 1991 al presente	152
4.4.1 El resguardo constitucional de la Comisión Nacional de Televisión	153
4.4.2 La reforma constitucional: creación de la Autoridad Nacional de Televisión	157

4.4.3 La Ley 1.978 y las modificaciones en la institucionalidad de protección	158
4.5 Conclusiones	161

Capítulo 5. Argentina

5.1 El desarrollo y la regulación de la televisión	166
5.2 Los derechos de niños y niñas en su relación con los servicios audiovisuales en la normativa argentina	172
5.2.1 La Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	173
5.2.2 La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: las disposiciones de protección de niños y niñas frente a contenidos inadecuados	174
5.3 Andamiaje institucional para la garantía de los derechos	179
5.3.1 De la AFSCA al ENACOM	179
5.3.2 El Concejo Nacional de la Comunicación Audiovisual y la Infancia	189
5.3.3 La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual	191
5.4 Conclusiones	194

Capítulo 6. Chile

6.1 Panorama de la conformación del sector televisivo y su regulación	199
6.1.1 La infraestructura cultural universitaria como impulsora del desarrollo de la televisión en Chile	199
6.1.2 Las primeras regulaciones y los diecisiete años de dictadura pinochetista	204
6.1.3 La recuperación democrática y la situación de la regulación hasta la actualidad	210
6.2 Los derechos de niños y niñas en los servicios audiovisuales	216
6.2.1 La reciente normativa de protección integral de la niñez y la adolescencia	216
6.2.2 La protección frente a los contenidos inadecuados en la regulación audiovisual	219
6.3 La institucionalidad para la garantía de derechos: el Consejo Nacional de Televisión	225
6.3.1 Composición y funciones del CNTV en la actualidad	226
6.3.2 El despliegue de las competencias de supervisión y sanción	229
6.4 Conclusiones	233

Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Introducción a los principales aportes de esta tesis	238
7.2 Valoración integrada del cumplimiento de los estándares de protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes	243
7.2.1 Sobre el reconocimiento y contenido de los derechos	244
7.2.2 Sobre la ineludible responsabilidad estatal y las obligaciones de los actores privados en materia de protección de niños y niñas en los servicios audiovisuales	247
7.2.3 Sobre los contenidos inadecuados y el carácter activo de las audiencias	251
7.2.4 Sobre la institucionalidad reguladora y el despliegue de las competencias de supervisión	255

7.3 En respuesta a nuestras preguntas de investigación	257
7.4 Recomendaciones y propuestas de acción	262
7.4.1 Para una televisión respetuosa de los derechos	264
7.4.2 De cara a los desafíos del entorno digital	268
Fuentes consultadas	
Bibliografía	272
Normativas internacionales	281
Decisiones e informes de órganos internacionales de derechos humanos	282
Normativas nacionales	284
Documentos de organismos reguladores	286

El reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho en el derecho internacional de los derechos humanos moviliza la decisión de evitar la denominación “menores” para aludir a ellos, ellas y sus derechos en este trabajo. Por este motivo se utilizará indistintamente, “niños, niñas y adolescentes” o “niños y niñas”. Las citas textuales de bibliografía o normativas conservarán, como corresponde, la terminología original utilizada en los textos.

Por otra parte, en la escritura de esta tesis hemos procurado evitar el lenguaje sexista. No obstante, con el objetivo de facilitar la lectura, no hemos utilizado recursos como “o/a” “es/as”. En aquellos casos en que ha sido necesario pluralizar en masculino, agradecemos que se tenga presente esta aclaración.

0. Introducción

0.1 Genealogía de una investigación

Hace algunos años, la lluvia torrencial de una tarde de verano me obligó a refugiarme en una cafetería. Llevaba de la mano a Laia, mi hija mayor, que en aquel momento tenía cinco años, y a mi hija menor en un cochecito que empujaba con mi otra mano. Nos sentamos en una mesa, de frente a un televisor, colgado alto sobre la pared. Instalar televisores en espacios públicos como bares o salas de espera es una práctica que impusieron los mundiales de fútbol, durante los cuales nadie quiere perderse un gol, un resultado, una jugada. Incluso durante los partidos de la liga nacional, las pantallas encendidas movilizan al público a entrar, a quedarse, a consumir.

Quizás porque el sonido estaba muy bajo, o porque la pantalla plana apenas sobresalía de la pared como si fuera un cuadro, no advertí que mi hija había quedado paralizada con las imágenes. Mientras sacaba a la bebida del coche y pedía algo para tomar, Laia, con la mirada en alto, permanecía imantada a las escenas de un canal de noticias que transmitía en *loop* la secuencia de un robo con armas de fuego y una espantosa golpiza. La escena había sido captada por una cámara de seguridad del Gobierno de la ciudad, y un agente de policía hablaba de las ventajas de contar con esa tecnología, en la entrevista del final. Las imágenes más violentas estaban ampliadas convenientemente, y un círculo rojo orientaba al espectador para que pudiera ver las agresiones sin perder detalle.

Nos movimos a una mesa junto a la ventana, de espaldas al televisor, y pude ver en la cara de Laia un gesto de angustia. Las preguntas no tardaron en llegar. ¿Eso podría pasarnos a nosotras? ¿Podría pasar allí mismo, en ese momento? ¿Cómo íbamos a defendernos si algo así nos ocurría? Las imágenes se mantuvieron frescas en su cabeza durante todo el día, y aunque ella quería olvidarlas, le resultaba muy difícil. Cuando llegué a casa busqué la noticia en la web. La noticia ni siquiera era nueva, y aún así se multiplicaba en todas las plataformas. Veinte minutos en pantalla, esa misma mañana, bajo el graph “Alerta. Violencia en las calles”, oportunamente editada, acompañada con

afirmaciones atemorizantes de los periodistas, y una cortina musical que enfatizaba el drama.

A los pocos meses se puso en funcionamiento la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y fui convocada para hacerme cargo de la subdirección de Protección de Derechos. Enseguida comenzamos a notar una grave preocupación por la violencia y el morbo presentes en programas de todo formato, expresada en decenas de relatos similares al que yo misma había vivido, y que muchas otras personas, especialmente mujeres, transmitían con lujo de detalles en cientos de denuncias.

La Defensoría utilizó todas sus herramientas legales para trabajar en conjunto con los programadores de contenidos y hacerse cargo de esa situación. Se lograron acciones reparatorias, se pusieron en marcha cursos de capacitación, y con esfuerzo se pudo poner en acción el rígido texto de las normas, desplegando políticas públicas en un terreno delicado que debía además garantizar la libertad de expresión. Pudimos dimensionar el rol fundamental que conserva la televisión en la vida cotidiana de las personas, de las familias, como forma de información y entretenimiento que, aun conviviendo con las propuestas de las plataformas de contenidos que se extienden en los países de la región, resultan inaccesibles para una franja de la población condicionada por la exclusión y la pobreza.

Esta experiencia de gestión, y una posterior investigación desarrollada en el ámbito del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM) me permitieron observar que muchos países de la región tienen una problemática similar. Los niños, niñas y adolescentes no son prioridad en las agendas mediáticas, y los Estados y los actores del sector, despliegan pocos o ningún dispositivo de protección. Incluso cuando se encuentran previstos en sus respectivos marcos jurídicos, contienen graves deficiencias en su formulación. La inacción es consecuente con una evidente falta de voluntad política. Este panorama se viene replicando en estos últimos años en Argentina, donde las normas que daban sustento al trabajo de la Defensoría fueron derogadas, recortadas y vaciadas de sentido.

A pesar de esta realidad, tengo la convicción de que hay que mirar hacia el futuro. Siento la obligación de analizar este duro contexto de problemas comunes en la región, tratando de descubrir cuáles han sido las causas que llevaron a esta encrucijada, y examinar la situación real de protección de las audiencias de niños y niñas, más allá de las normativas generales y de los discursos. Para avanzar, sin duda, es imprescindible entender el marco del cual parte hoy América Latina para debatir los desafíos que plantea esta problemática en un universo multipantalla.

Y esa convicción, alerta desde aquella lluviosa tarde de verano, alimentada por la experiencia de todo el camino recorrido, es el germen que moviliza esta investigación.

0.2 Delimitación y justificación del objeto de estudio

Esta tesis analiza los marcos jurídicos vigentes en cuatro países de América Latina (Argentina, Colombia, México y Chile) con el objeto de identificar qué pautas disponen en relación con la protección de niños, niñas y adolescentes frente a contenidos audiovisuales que puedan resultar inadecuados según su edad y grado de desarrollo, y qué mecanismos institucionales y de participación social prevén las regulaciones de estos países para hacer efectivos estos derechos. La investigación pone en relación las normas analizadas con los estándares internacionales de derechos humanos que rigen esta materia, a fin de evaluar su adecuación, o no, a esos parámetros. Las conclusiones se acompañan con una serie de recomendaciones para la acción política y la investigación.

Una perspectiva de análisis articulado entre el enfoque de Derecho de los Derechos Humanos y la Economía Política de la Comunicación constituye el marco teórico conceptual desde el cual se aborda el objeto de estudio descrito en el párrafo anterior.

Resulta evidente que la generalización del acceso a contenidos a través de servicios *on demand* (SVOD), plataformas de intercambio videos y redes sociales han transformado las modalidades, hábitos y posibilidades del acceso y puesta en circulación de contenidos. Niños, niñas y adolescentes son sujetos y protagonistas destacados de este cambio que se verifica a nivel global. Sin embargo, el debate sobre la regulación

integral de estos servicios comienza recién a promoverse en América Latina, especialmente interpelado por la proliferación de discursos de odio, la desinformación, la violencia y los delitos en línea y también por las vulneraciones a los derechos de niños y niñas que el entorno digital propicia.¹

En este marco, comprender cuál es el punto de partida, en qué medida se encuentran comprometidos hoy los Estados de manera sustantiva —es decir, tanto en sus marcos jurídicos como en los mecanismos desplegados para garantizar la vigencia efectiva de estas normas—, qué políticas despliegan en relación con los servicios audiovisuales que sí están regulados y cuáles son los déficits y desafíos de la protección de la niñez y la adolescencia en las pantallas, resulta desde nuestra consideración indispensable para identificar políticas que rectifiquen las falencias y posicionarse de cara a los retos que plantea la regulación y la protección de derechos en el entorno digital.

Los países seleccionados para el análisis (Argentina, Chile, Colombia y México) han sido escogidos por ser los principales mercados televisivos de habla hispana de América Latina (*Americas Market Intelligence*, 2023). Además, se trata de entornos en los cuales la televisión continúa teniendo una gravitación importante en cuanto a la adhesión de las audiencias a las propuestas informativas y de entretenimiento. Al respecto, la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) de Colombia señala

¹ Dar cuenta de los riesgos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en el entorno digital excede las posibilidades de esta Introducción. No obstante, baste apuntar que el Comité sobre los Derechos del Niño, como veremos órgano de supervisión de la Convención sobre los Derechos del Niño, tiene dicho en la Observación General 25 de 2021 *relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital* lo siguiente: “Los riesgos relacionados con los contenidos, los contactos, las conductas y los contratos en ese ámbito abarcan, entre otras cosas, los contenidos violentos y sexuales, la ciberagresión y el acoso, los juegos de azar, la explotación y el maltrato, incluidos la explotación y los abusos sexuales, y la promoción del suicidio o de actividades que pongan en peligro la vida, o la incitación a estos, por parte, entre otros, de delincuentes o grupos armados identificados como terroristas o extremistas violentos” (párrafo 14). Volveremos sobre esta Observación General más adelante. A modo de ejemplo de otro tipo de reacciones que ha suscitado la preocupación social por este tema, corresponde señalar que al cierre de esta investigación tramitaban en distintos estados de Estados Unidos 42 denuncias contra la empresa Meta a la que señalan como responsable de generar adicción y dañar la salud mental de niños, niñas y adolescentes en las aplicaciones Instagram y Facebook. En el mismo sentido, Amnistía Internacional Argentina (2023) desarrolló una exhaustiva investigación sobre el impacto de la aplicación Tik Tok en dos ejes principales de afectaciones: por un lado, privacidad y datos personales, y por otro, salud mental. El análisis incluye los condicionamientos algorítmicos de Tik Tok, la domesticación de la plataforma, la conflictiva gestión del tiempo de uso y navegación, rutinas de uso, tiempo, búsqueda y edición de contenidos, e impactos en términos de salud, miedos y violencia. Existen, por supuesto, muchos otros trabajos que indagan en estas materias y nutren la extendida preocupación social por estos temas.

en un informe reciente lo siguiente: “Se rechaza la hipótesis que establece la existencia de un efecto sustitución de los servicios audiovisuales ofrecidos por proveedores OTT sobre los servicios audiovisuales ofrecidos por proveedores tradicionales, sino que, por el contrario, existe una complementariedad entre estos servicios como alternativas para el acceso a contenido informativo, educativo, de entretenimiento, entre otros, según las preferencias de los usuarios” (CRC, 2022: 26) El mismo informe destaca la preferencia de las audiencias por los contenidos informativos y las telenovelas que son centrales en las grillas de los canales de televisión abierta. Por su parte, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de México consigna también en un informe reciente, que “los niveles de visionado televisivo entre las audiencias mexicanas revelan un alcance del medio televisión de un 64% de las personas y, un visionado promedio de casi 6 horas al día” (IFT, 2024: 25). En Chile, de acuerdo con la “Encuesta Nacional de Televisión” publicada por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), el consumo audiovisual es transversal, dándose tanto por medios pagados —incluida la oferta vía Internet— y gratuitos. Ahora bien, el informe consigna que son los niveles socioeconómicos más altos los que tienen acceso a la oferta programática por Internet y que estos sectores, a diferencia de los estratos bajos, son los que revelan visiones más críticas hacia la televisión abierta y los canales de televisión tradicionales (CNTV, 2021: 126), confirmando lo aseverado previamente sobre el impacto de las desigualdades estructurales en las posibilidades de acceso a la oferta de contenidos audiovisuales.

En estos países, donde como vemos la televisión continúa teniendo un lugar destacado en el acceso de la ciudadanía al entretenimiento y la información, las regulaciones vigentes alcanzan, según el caso, únicamente a la televisión abierta y a la televisión por suscripción por cable o satélite.²

² De acuerdo con datos de la consultora BB, si bien el mercado de servicios de *streaming* ha crecido significativamente en la región ya que 74 millones de hogares miran contenidos en estas plataformas, la televisión abierta (tanto si se recibe a través de servicios pagos como el cable o el satélite como fuera de ellos) sigue siendo relevante para el acceso a información y al entretenimiento en tiempo real, en línea con lo aseverado por los informes de los organismos audiovisuales comentados. Consigna el estudio lo siguiente: “Todo hogar con un televisor y una antena puede acceder a canales de aire e incluso, varias señales cargan contenidos en su web con acceso gratuito. Si bien el consumo de horas destinadas a ver TV Abierta disminuye a lo largo del tiempo, dadas las nuevas alternativas de entretenimiento y que no solo compite con TV Paga ni OTTs, sino con el tiempo limitado de los usuarios, los porcentajes de baja no indican que la TV Abierta vaya a desaparecer” (BB, 2022: 24).

En cuanto a los rasgos del desarrollo de sus industrias culturales, y en particular la televisión, estos países comparten elementos comunes, más allá de especificidades propias de las que daremos cuenta en los respectivos capítulos. Entre ellos, la lógica comercial como protagonista de sus inicios y consolidación en la mayoría de los casos; la gubernamentalización de los servicios de televisión de gestión estatal; la configuración y consolidación de procesos de concentración de la propiedad liderados por pocos grupos mediáticos; y la escasa regulación y la sistemática injerencia de las empresas privadas en la definición de la orientación de esas políticas (BECERRA, 2014: 63).

Es preciso puntualizar, en otro orden de definiciones, que el análisis de esta tesis no pretende abocarse a un período de tiempo en particular sino reflejar la situación presente y realizar la reconstrucción histórica y política que resulte pertinente con el objetivo de identificar, en estos antecedentes, el germen de la “fotografía crítica” sobre la que esta investigación pretende echar luz.

Las cuestiones que aborda esta tesis han sido analizadas, hasta el presente, de manera fragmentada en cada uno de los países, según el grado de desarrollo y la amplitud de las regulaciones existentes. Desde la sociedad civil, en 2010, la Red ANDI publicó el trabajo *La regulación de los medios de comunicación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Un análisis del marco legal de 14 países latinoamericanos desde la perspectiva de la promoción y protección* que constituye un aporte relevante no solamente por la perspectiva comparada sino por la articulación entre regulación y derechos de la niñez y la adolescencia que se buscaba visibilizar en el marco de los debates sobre reformas regulatorias que tuvieron lugar en la región en esos años.

Es decir, que no existe un trabajo de tipo académico y con perspectiva comparada sobre la situación normativa en materia de protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes en los países de la región. La cuestión se aborda en un informe de OBSERVACOM que fue publicado en 2022 y presenta un estado de situación en varios países de América Latina, destinado a generar diálogos y a propiciar modificaciones en las políticas públicas.

0.3 Objetivos de la tesis y preguntas de investigación

Delimitado el objeto de estudio, los objetivos que nos planteamos en esta investigación son los siguientes.

- Sistematizar la normativa internacional e instrumentos jurídicos interpretativos de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, referidos al ejercicio de la libertad de expresión por parte de niños, niñas y adolescentes, y a la protección frente a materiales e informaciones perjudiciales para su desarrollo, para que funcionen como guía de la valoración crítica de las regulaciones analizadas.
- Describir el proceso de configuración histórico-política de las principales políticas públicas sobre televisión de Argentina, Colombia, México y Chile; analizar los marcos jurídicos vigentes en estos países para identificar las pautas de protección de los derechos de las audiencias de niños, niñas y adolescentes y valorar su adecuación a los estándares de derechos humanos; y, finalmente, analizar la implementación de las normativas vigentes en función de la información pública disponible.
- Formular, de manera articulada con las conclusiones, recomendaciones a modo de propuestas de acción frente a los déficits identificados y en diálogo con los desafíos que plantea la protección de los derechos de niños y niñas en Internet, teniendo en cuenta el marco teórico conceptual y la perspectiva de derechos en la que se fundamenta esta investigación.

Teniendo en cuenta estos objetivos, una serie de preguntas orientan la investigación, interpelan los hallazgos y movilizan la reflexión.

Por un lado, procuramos identificar cuáles son los estándares que debiera cumplir un marco normativo orientado a reconocer y salvaguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes en los servicios audiovisuales de acuerdo con los instrumentos de derechos humanos a los que han suscripto los países analizados.

Luego, en el análisis de cada país indagamos, en primer término, qué rasgos, dinámicas y actores políticos e institucionales fueron clave en el desarrollo de la

televisión y en su regulación; qué intereses gravitaron más intensamente en cada contexto y momento histórico, y qué fortalezas y déficits reveló la acción estatal.

En segundo lugar, y en función de los estándares que orientan el análisis, procuramos responder si se encuentran reconocidos en las normativas internas los derechos que los mecanismos internacionales de protección consagran, si los marcos regulatorios vigentes y sus mecanismos de garantía pueden considerarse adecuados para la realización efectiva de los derechos, y cuál es el nivel de consistencia de la acción estatal en este sentido.

En definitiva, la pregunta central que procura responder esta investigación es cuál es el grado de protección efectiva que tienen los derechos de niños y niñas en los servicios audiovisuales, qué urgencias revela este escenario en relación con la garantía de estos derechos en el presente y que desafíos plantea en relación con el debate inminente en la región latinoamericana sobre su realización en el entorno digital.

0.4 Metodología y fuentes

En esta investigación hemos adoptado una metodología de carácter cualitativo, empleando como principal técnica de investigación el análisis documental, que hemos complementado con entrevistas semiestructuradas.

La revisión documental se focaliza en dos corpus principales.

Por un lado, los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos de los ámbitos universal e interamericano, y normas pertinentes de ámbito europeo, así como los instrumentos jurídicos interpretativos y pronunciamientos de los órganos de protección de ambos ámbitos.

Se han analizado la Convención sobre los Derechos del Niño, las Observaciones Generales pertinentes del Comité de Derechos del Niño (Observaciones Generales 13 de 2011, 14 de 2013, 16 de 2013 y 25 de 2021) y pronunciamientos de la Relatoría Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de

Naciones Unidas (en particular el informe presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas en 2014).

En el ámbito interamericano, los estándares surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —se analizan las sentencias de la Corte en los casos conocidos como “La Última Tentación de Cristo” y “La colegiación obligatoria de periodistas” y la Opinión Consultiva OC 5/85 de ese mismo tribunal internacional—, de los documentos adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión, en particular, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión. También de los documentos “Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente” y “Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas” ambos elaborados por la Comisión y la Relatoría. En el ámbito de la Unión Europea, se describen las disposiciones pertinentes de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Por otro lado, en cada país se analizan las normas que estructuran el sistema de protección de derechos de la infancia y la adolescencia y las que regulan el sector audiovisual, además de numerosas regulaciones de rango inferior que hacen a la aplicación concreta de los marcos generales (reglamentaciones, acuerdos, decisiones administrativas, etc.).

Puntualmente los derechos se encuentran garantizados en las siguientes normas según cada país. En el caso de Argentina, en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522; en Colombia, en los artículos 47 y 49 del Código de Infancia y Adolescencia, y en las leyes 182 de 1995 y 335 de 1996; en México, en la Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y en Chile se analizan la Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 21.430 y la Ley 18.838 que fue sujeta a distintas modificaciones desde su sanción original.

En todos los capítulos se incluyen también consultas a informes temáticos de organismos especializados, fundamentalmente sobre la evolución de la regulación de la

niñez, sobre las características del mercado audiovisual e informes que dan cuenta del despliegue de las competencias que les son jurídicamente asignadas. En este sentido, el corpus de análisis incluye, en los casos en los que esta información se encuentra disponible, las actas, registros y decisiones administrativas que dan cuenta de esta actuación.

La construcción de la matriz teórico-conceptual se realizó en base a la consulta de la bibliografía pertinente sobre el Enfoque de Derechos Humanos, con la especificidad de la perspectiva de niñez y adolescencia —a partir de autores y autoras como Mary BELLOF, Víctor ABRAMOVICH, Laura PAUTASSI, Laura ROYO, Michael IGNATIEFF y Elizabeth JELIN, entre otros—, y de la Economía Política de la Comunicación —incorporando los desarrollos de Guillermo MASTRINI, César BOLAÑO, Martín BECERRA, Bernadette CALIFANO, Jan VAN CUILENBURG, Denis MCQUAIL y Néstor GARCÍA CANCLINI, entre otros—. Estas mismas fuentes nos permiten construir el andamiaje conceptual en torno al papel de los estados nacionales, las políticas públicas, las políticas sobre infancia y adolescencia.

Además, se consultaron referencias de otras disciplinas para dar cuenta de conceptos que exceden los marcos de estas dos perspectivas de análisis estructurantes. Se trata de nociones a las que aludimos de manera transversal en esta investigación. En particular, distintas perspectivas de análisis sobre los efectos, impactos o influencias de los contenidos audiovisuales en las infancias, temática que tiene un vasto recorrido en la investigación académica desde distintas disciplinas —sin pretensión de exhaustividad, se recogen aportes de Dafna LEMISH, Sonia LIVINGSTONE, Carmen FUENTE COBO, Marta LAZO, para mencionar las principales referencias—. Del mismo modo, se dedica atención al concepto de audiencia y la consideración de niños y niñas como audiencias con características específicas.

Para el desarrollo de las entrevistas —realizadas centralmente a referentes de organismos públicos de los países analizados— se confeccionó un guion de preguntas para cada caso y se plantearon consignas de reflexión para dar lugar a valoraciones más amplias sobre los procesos asociados a la adopción de normas y sobre el propio desempeño de los organismos. Nos referimos al Instituto Federal de

Telecomunicaciones (IFT) de México, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) de Argentina, la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) de Chile y la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) de Colombia. Por tratarse en su mayoría de funcionarios que cumplieron o aun cumplen funciones en estos organismos públicos, se ha comprometido la reserva de su identidad por lo que se ha optado por utilizar estas entrevistas como insumo para identificar, buscar y analizar fuentes documentales que permitieran respaldar afirmaciones y, en definitiva, dar sustento a las conclusiones de esta investigación.

0.5 Estructura de la investigación

A continuación de esta Introducción, la tesis se inicia con el capítulo que detalla el marco teórico y los elementos de la estructura conceptual que guían esta investigación. Centralmente, el enfoque de Derechos Humanos y la Economía Política de la Comunicación que funcionan como las principales matrices teórico-metodológicas de análisis. Además, con una vocación transdisciplinaria, hemos incorporado nociones de otras disciplinas para componer un andamiaje teórico que informe sobre conceptos significativos para la propuesta analítica de esta tesis. Esta diversidad de enfoques enriquece desde nuestra perspectiva el trabajo y propone al marco teórico-conceptual en un aporte más de esta investigación.

El capítulo siguiente presenta un panorama de la normativa internacional sobre derechos humanos y derechos de niños, niñas y adolescentes en lo que refiere a su ejercicio de la libertad de expresión y a la protección frente a materiales e informaciones perjudiciales para su desarrollo. Además de las convenciones y tratados internacionales, el capítulo recoge herramientas jurídicas interpretativas de esas normas, informes y decisiones de organismos internacionales. Este corpus debiera ser el fundamento jurídico de las medidas estatales de protección de las audiencias de niños y niñas que se plasman en marcos regulatorios y políticas públicas, al tiempo que interpelan la responsabilidad de otros actores como las empresas del sector. La sistematización de estándares con la que cierra ese capítulo funciona como eje rector del análisis de la situación normativa e institucional de cada país.

Los cuatro capítulos siguientes contienen los estudios de caso.

El primero de ellos es México, que se inicia con un panorama de la historia de la relación entre la conformación del sistema de medios audiovisuales, y en particular de la televisión, y el despliegue del poder político. La Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son las normas que establecen los derechos de niños y niñas que deben ser protegidos frente a las pantallas, un andamiaje que se desvirtúa luego en una deriva de gubernamentalización e inacción estatal.

El capítulo siguiente describe la situación de Colombia, donde una lectura superficial de la normativa sobre infancia y adolescencia y de sus pautas de protección, posiblemente nos movilizaría a celebrar la detallada enumeración de las responsabilidades especiales asignadas a los medios de comunicación. Sin embargo, las decisiones políticas, medidas judiciales y reformas institucionales que el capítulo describe, revelan la deriva de ese marco regulatorio hacia los mecanismos de autorregulación, dependientes de la voluntad de cada medio.

En Argentina, país que se analiza en el capítulo siguiente, la historia del surgimiento y regulación de la televisión ha estado marcada por la prioridad del interés privado-comercial y las decisiones adoptadas en una constante de inestabilidad política e injerencia de las fuerzas armadas en los gobiernos durante distintos períodos. El escenario auspicioso que auguró la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, alineada con los estándares de derechos humanos, se vio truncado por las reformas regresivas que la norma sufrió a los pocos años. El capítulo registra este proceso y describe sus impactos en materia de protección de las audiencias de niños y niñas.

Por último, en Chile, el despliegue de los servicios de televisión se distingue por alejarse de la lógica privado-comercial y por haber tenido el Estado desde sus inicios una importante intervención en materia de control de contenidos audiovisuales que es previa a los dieciséis años de dictadura militar. En Chile la regulación se complementa en

la actualidad con un sostenido despliegue de las funciones estatales de supervisión y sanción, que distinguen a este país de los casos previamente analizados.

En las Conclusiones Generales nos proponemos dar respuesta a las preguntas planteadas para esta investigación, a la luz del análisis de los casos, de los escenarios, continuidades, asignaturas pendientes y urgencias que presenta su consideración de manera integrada. Asimismo, con la vocación de que esta tesis aporte herramientas para la acción, las conclusiones se acompañan con recomendaciones de acción política dirigidas a sanear los déficits identificados y de cara a los desafíos regulatorios que plantea la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el entorno digital.

0.6 Agradecimientos

Quiero agradecer a María Isabel FERNÁNDEZ ALONSO, directora de esta tesis, por su amorosa confianza, su aliento y sus invaluable aportes para encaminar esta investigación.

A Miquel DE MORAGAS, que me recibió con inolvidable generosidad en el Institut de la Comunicació de la UAB hace ya más de quince años, y a todo el equipo con el que transité años de una experiencia de crecimiento única. A Martín BECERRA, por haber sido el “puente”.

A los amigos y amigas que aquella etapa de la vida me regaló y que han sido imprescindibles desde entonces. A Maribel, José Joaquín BLASCO GIL —gracias por recibirme con tanto cariño—, Marta CIVIL I SERRA, Josep Àngel GUIMERÀ y Susana FRUTOS. Gracias por recibirme siempre con tanto amor.

A los compañeros y compañeras de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, por siete años de una experiencia de gestión transformadora, en particular a los amigos y amigas de la Dirección de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos. En nuestras acaloradas charlas, en tantas acciones que llevamos adelante y en los aprendizajes de esa etapa se encuentra el germen del interés por llevar adelante esta tesis.

A María José GUEMBE, amiga entrañable, compañera de tantas aventuras de la vida y la profesión, y co-autora de las investigaciones que inspiraron esta tesis.

Al Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM), y en particular a su director Gustavo GÓMEZ, por la confianza de permitirnos profundizar esta agenda de trabajo en la región y, actualmente, tantos otros temas.

A las personas que fueron entrevistadas para esta investigación y a aquellas con quienes tuve valiosas charlas e intercambios en reuniones, seminarios y distintos ámbitos de trabajo en torno a los temas que aborda esta tesis.

También a quienes generosamente hicieron lecturas parciales y transmitieron el abrazo de su apoyo en momentos clave.

A mi mamá, por estar siempre, y a mi papá que se sentiría tan pero tan lleno de alegría por este logro; a Clara y Santiago, mis imprescindibles hermanxs que agradezco cada día.

A Pablo, compañero de mi vida, nada de todo esto hubiera sido posible sin su amor y su confianza.

A Laia y Violeta, amores y maestras de mi vida. Gracias por su inspiración y por su paciencia de comprender a diario los límites y las recomendaciones para que su experiencia en las pantallas sea amable, segura y respetuosa de sus derechos.

Capítulo 1. Marco teórico conceptual

1.1 Presentación

Como hemos apuntado en la Introducción, esta tesis analiza los marcos jurídicos vigentes en cuatro países de América Latina (Argentina, Colombia, México y Chile) con el objeto de identificar qué disposiciones establecen en materia de protección de niños, niñas y adolescentes frente a contenidos audiovisuales inadecuados y qué mecanismos institucionales y de participación social prevén para hacer efectivos estos derechos que surgen, según el caso, de leyes del sector audiovisual y de normas sobre protección integral de niñez y adolescencia.³ La investigación pone en relación las normas analizadas con los estándares internacionales de derechos humanos que rigen esta materia, a fin de evaluar su adecuación, o no, a esos parámetros. Además, la tesis traza los principales rasgos de la conformación del sector televisivo y su regulación en cada país, con la intención de aportar los elementos que permitan situar histórica y políticamente el estudio.

El andamiaje teórico que estructura la perspectiva de análisis de esta tesis surge, centralmente, del diálogo entre el Enfoque de Derechos Humanos y la Economía Política de la Comunicación desde un abordaje transdisciplinario. La noción de transdisciplina (que surge de los desarrollos de MORIN, 1984; FREIRE, 2000; NICOLESCU, 1998; entre otros) lleva ínsita la concepción del conocimiento como la resultante integral, compleja y siempre abierta a profundizarse, del diálogo entre disciplinas que a su vez se ven trascendidas por el propio proceso de indagación y conocimiento.

GARCÍA CANCLINI (2012: 19) reconoce la necesidad de abordar el análisis de los derechos culturales y comunicacionales —como los que involucra esta tesis— desde una concepción interdisciplinaria ya que se trata de un campo que puede ser estudiado justamente desde distintas disciplinas (la antropología, la sociología, la comunicación,

³ En el caso de Argentina surgen de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522; en Colombia, de los artículos 47 y 49 del Código de Infancia y Adolescencia, y de las leyes 182 de 1995 y 335 de 1996 y de normas de menor rango derivadas de estas últimas; en México, de la Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y en Chile se incluyen en la Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia Nro. 21.430 y en la Ley 18.838 que fue sujeta a distintas modificaciones desde su sanción original.

etcétera, cada una de las cuales focalizará en una dimensión del objeto). Por su parte, TORRICO VILLANUEVA (2004: 22) propone la multidisciplinariedad para la investigación y estudio de los procesos comunicacionales.

Sin embargo, es la noción de transdisciplina la que más adecuadamente da cuenta de la aspiración de esta tesis por lograr un conocimiento que surja de la relación, de la sinergia entre disciplinas, y entre los conceptos y enfoques que estas proveen para el análisis de las cuestiones.

Así, el diálogo entre el Derecho de los Derechos Humanos (que identificamos como Enfoque de Derechos o Perspectiva de Derechos Humanos en línea con el criterio utilizado por las investigaciones para el análisis de las políticas públicas y su adecuación a los principios y normas internacionales de derechos humanos) y la Economía Política de la Comunicación constituye el marco teórico conceptual desde el cual se aborda la presente investigación.

A lo largo de este capítulo detallamos los principales aportes de estas perspectivas al marco teórico de nuestra investigación y los elementos clave del andamiaje conceptual en el que se encuadra.

1.2 Justificación de las perspectivas de análisis adoptadas: Enfoque de Derechos Humanos y Economía Política de la Comunicación

El Enfoque de Derechos es, al mismo tiempo, una perspectiva de análisis y una herramienta para el fortalecimiento de las políticas públicas, para su aplicación y para el control sobre su despliegue e impactos.

En el primer sentido, el Enfoque de Derechos es utilizado para evaluar de qué manera los marcos regulatorios y las decisiones sobre políticas se ajustan, o no, a las obligaciones que en materia de derechos impone el derecho internacional de los derechos humanos a los Estados que suscriben convenciones, tratados y demás instrumentos jurídicos de derecho internacional que tengan este contenido.

En cuanto guía para la adopción de políticas, y por estar basado precisamente en las obligaciones jurídicas que surgen de los tratados y en la interpretación de los organismos internacionales de protección de derechos, el Enfoque funciona como rector para la toma de decisiones que garanticen de manera efectiva los derechos y para la instrumentación de los mecanismos institucionales que supervisen legítimamente que así sea.

De acuerdo con PAUTASSI y ROYO, en el caso de los derechos de niñas, niños y adolescentes, el Enfoque de Derechos Humanos se presenta como una guía fundamental para diseñar e implementar políticas públicas desde una perspectiva de los derechos de la infancia. Complementan las autoras respecto a la aplicación concreta de esta perspectiva: “Un primer paso en la aplicación del enfoque de derechos, entendido como una herramienta teóricometodológica, consiste en revisar la legislación interna y las instituciones político-administrativas para garantizar el pleno cumplimiento de la CDN [Convención sobre los Derechos del Niño] y otros instrumentos de derechos humanos” (PAUTASSI y ROYO, 2012: 22).⁴ Esta es, precisamente, parte central de la tarea a la que se aboca esta tesis respecto a los casos de Argentina, Chile, México y Colombia: analizar los mecanismos de protección previstos en las normativas de esos países, ponerlos en relación con los estándares internacionales y elaborar propuestas de acción en el marco de este enfoque.

Por su parte, la Economía Política de la Comunicación estudia la industrialización y mercantilización de las actividades infocomunicacionales desde una visión crítica,

⁴ Los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que surgen los estándares que conforman la matriz de análisis de esta tesis son, además de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Observaciones Generales pertinentes del Comité de Derechos del Niño (Observaciones Generales 13 de 2011, 14 de 2013, 16 de 2013 y 25 de 2021), pronunciamientos de la Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas (en particular el Informe presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas en 2014); estándares de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión —se analizan, además de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las sentencias en los casos conocidos como “La Última Tentación de Cristo” y “La colegiación obligatoria de periodistas” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Opinión Consultiva OC 5/85 de ese mismo tribunal internacional—; también la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y documentos conjuntos de la Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión, en particular los textos “Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente” y “Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas”. En el ámbito de la Unión Europea, también se analizaron las disposiciones pertinentes de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.

poniendo el foco en las relaciones de poder en las que se basan las condiciones de producción, distribución e intercambio de y en las industrias culturales. De acuerdo con BOLAÑO y MASTRINI la Economía Política de la Comunicación centra su objeto de estudio en las relaciones sociales, particularmente las relaciones de poder, que constituyen la producción, distribución y consumo de los bienes simbólicos. Amplían los autores: “El desarrollo actual del modo de producción capitalista, que otorga una dimensión central a la información y la cultura, amplía el poder explicativo de la Economía Política de la Comunicación y revela su importancia tanto en el interior del campo de la Economía Política, como en el de las Teorías de la Comunicación” (BOLAÑO y MASTRINI, 2002: 45).

Desde esta perspectiva pueden abordarse distintos aspectos de los procesos de industrialización y mercantilización, entre ellos, las medidas estatales, las regulaciones y políticas públicas adoptadas, así como las acciones y procesos interestatales e intergubernamentales que tienen impacto en el sector infocomunicacional. Esta tesis analiza precisamente las normas sobre servicios de televisión y sus pautas sobre protección de las audiencias de niños y niñas; las sitúa y pone en relación con el contexto social y político de su adopción, y las vincula con una descripción más amplia sobre el desarrollo de la televisión en cada país y el devenir de su regulación integral.

De esta manera, la Economía Política de la Comunicación y el Enfoque de Derechos, lejos de constituir miradas opuestas o contradictorias, resultan eminentemente complementarias respecto al objeto de estudio de esta tesis toda vez que procuramos desentrañar en qué medida la regulación atiende a intereses de corte mercantil o social, siendo estos últimos los que subyacen a una perspectiva de derechos humanos.

A su vez, el imperativo de realizar un análisis cultural, política e históricamente situado en relación con los temas que se abordan, es un rasgo compartido por ambas perspectivas. En tal sentido, poner en relación el reconocimiento y garantía de derechos de las audiencias de niños y niñas con las estructuras de poder que han gestado y sostienen los sistemas de televisión en cada país, permite trascender la mera consignación del texto de las regulaciones para identificar cuestiones subyacentes como el posicionamiento de los actores y los intereses en juego; señalar las omisiones o

deficiencias de las políticas y su implementación; y vincular el desarrollo del sector audiovisual con la garantía de los derechos, entre otras elaboraciones que arroja el análisis transdisciplinario de los casos.

Otros dos elementos que comparten ambas disciplinas son, por un lado, la perspectiva crítica, que está ínsitamente vinculada con la trascendencia de la dimensión histórica del objeto de análisis, y por otro, el vínculo entre el análisis teórico y la vocación de incidencia en la práctica con un sentido transformador.

Sobre el primer punto, TORRICO VILLANUEVA (2004: 50) destaca que la dialéctica crítica, al poner el foco en las relaciones de producción de la sociedad capitalista, deja al descubierto las desigualdades que alimenta y los mecanismos en que se apoya a esos efectos, desigualdades y mecanismos que también se verifican en el campo de la comunicación y la cultura. En relación con la potencialidad transformadora, el autor señala precisamente que son esas conclusiones las que sustentan la plataforma política para luchar por el cambio.

En particular, respecto de esta dimensión de la Economía Política de la Comunicación en el entorno latinoamericano, consideran BOLAÑO y MASTRINI (2002: 54) lo siguiente: “Una característica central del pensamiento económico y comunicacional de América Latina ha sido su activismo político. Esa relación entre acción y teoría, que remite al concepto marxista de ‘praxis’, debe ser tenida en alta consideración para la organización del campo”.

La vocación transformadora es también inherente al Enfoque de Derechos que tracciona un activismo social que ha movilizó avances en la materia a lo largo de las décadas desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial y en respuesta a la barbarie que esa guerra dejó como saldo.⁵

⁵ La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración el 10 de diciembre de 1948. Este avance, junto con la propia creación de Naciones Unidas como organismo destinado a aunar a todos los países del mundo en procura de la paz y la seguridad internacionales, formaron parte de una estrategia más amplia de reorganización del orden normativo de las relaciones internacionales de posguerra. En este marco, la Declaración representó un punto de inflexión ya que inauguró el reconocimiento jurídico de las

A pesar de la gravedad de la situación de los derechos humanos en el mundo en el presente —y no obstante reconocer la conflictividad inherente a este discurso en tanto instrumento político—, su vocación transformadora puede identificarse desde aquellos años en los que comenzó a tomar cuerpo en normas internacionales y a penetrar las estrategias de reivindicación de los movimientos sociales, fue detonante de revoluciones anticoloniales y, en los Estados Unidos, traccionó las reivindicaciones por la igualdad en el reconocimiento de derechos civiles (IGNATIEFF, 2003: 32).

Fue a partir de su puesta en acto, que este discurso dejó de ser considerado como una mera declaración de buenas intenciones y comprendido en su potencial para constreñir los márgenes de acción y las formas de actuación de los gobiernos. De acuerdo con JELIN (1994: 9) la ideología universal expresada en la propuesta “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos” contenida en la Declaración Universal y luego incorporada como principio general de todos los instrumentos internacionales —expresión que refiere a una igualdad formal, no a la igualdad sustantiva resultante de tener todas las personas condiciones reales similares de vida digna—, es lo que ha permitido la ampliación de la base social de la ciudadanía, admitiendo nuevas reivindicaciones, visibilizando grupos sociales excluidos y contribuyendo a revertir (en cierta aunque aún acotada medida) condiciones estructurales de exclusión.

La evolución del reconocimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes — con más de treinta años entre la adopción de la Declaración de los Derechos del Niño en 1959 y la Convención sobre Derechos de Niño que es la que reconoce la titularidad de derechos y establece mecanismos universales de protección— puede enmarcarse en este mismo proceso.

1.3 Los aportes de otras disciplinas a este marco de análisis

Los enfoques teóricos principales detallados hasta aquí requieren incorporar ciertos elementos que han aportado en las últimas décadas los estudios sobre la

personas como sujetos del derecho internacional, carácter que, hasta entonces, solo revestían los Estados.

relación de los niños, niñas y adolescentes con los contenidos audiovisuales. En este sentido, así como el derecho de los derechos humanos aporta el fundamento jurídico para adopción de medidas de protección, es claro que la cuestión del impacto del acceso de niños y niñas a estos materiales ha sido analizada desde otras perspectivas como la psicología, los estudios culturales o la antropología.

Si bien excede los objetivos de este epígrafe dar cuenta de las conclusiones a las que estas disciplinas han llegado a lo largo de los años, consideramos acertado consignar algunas conclusiones surgidas de estas perspectivas teóricas con el objetivo de fortalecer precisamente los fundamentos en los que se asienta la obligación de adoptar medidas de protección que pesa tanto sobre los Estados como sobre los proveedores de servicios y programadores, cada quien en la medida de su responsabilidad. Ello no porque adscribamos a una visión negativa o demonizaste de la relación de la infancia y la adolescencia con los contenidos audiovisuales, sino porque consideramos relevante complejizar la premisa de la protección, aportar elementos de fundamentación más allá de campo jurídico e incorporar al análisis conceptos que enriquecerán no solamente este marco teórico sino también el análisis, las conclusiones y recomendaciones de esta tesis.

BERMEJO BARROS (2005: 21), en un detallado análisis sobre los estudios de esta relación en las últimas décadas, consiga las conclusiones a las que arribaron las distintas disciplinas y cómo cada una de ellas adquirió preponderancia en distintas épocas hasta principios de este siglo. En la década de 1960 y 1970 proliferan las investigaciones basadas en la teoría neoconductista, dentro de la psicología; en la década siguiente, la perspectiva cognitiva; y, en los años '90, el interés por el impacto social de los medios de comunicación incorporando ya por entonces el estudio del entretenimiento a través de videojuegos y ordenadores. Las décadas posteriores las investigaciones estuvieron dominadas por el paradigma cognitivo —que investiga el funcionamiento de la mente y la adquisición de conocimiento— y, en la actualidad, los estudios integran una polifonía de perspectivas focalizadas centralmente en el impacto de las tecnologías y el entono digital en las vidas de niños y niñas (LIVINGSTONE y BLUM-ROSS, 2020, entre otros).

La preocupación por las formas en que la televisión puede afectar la vida y los comportamientos de niños y niñas, ha estado en el centro del debate público y de la investigación académica. A la escuela de investigación focalizada en analizar los efectos —que aplica marcos teórico-metodológicos de la psicología y la sociología—, los estudios culturales contrapusieron un foco en el significado, es decir, en lo que niños, niñas y adolescentes construyen a partir de los contenidos a los que acceden y como resultado de un proceso en el que interviene el tiempo, el visionado de otros contenidos y circunstancias sociales (LEMISH, 2007: 71). Existen también quienes otorgan relevancia significativa a las características del sujeto y del contexto como determinantes de los impactos de los contenidos en las conductas de las audiencias infanto-juveniles, en particular en relación con materiales de corte violento (BERMEJO BARRIOS, 2005: 33).

En cualquier caso, e independientemente de los aportes puntuales de los estudios desarrollados a lo largo de los años por las distintas disciplinas, existen consensos sobre dos cuestiones centrales. Por un lado, la constatación de que el acceso a contenidos audiovisuales puede tener impactos tanto negativos como positivos para su desarrollo. Por otro, la posibilidad de un riesgo cierto de que el acceso a contenidos inadecuados genere un perjuicio en los niños y niñas.

Es en este riesgo —más que en la certeza sobre la relación causa-efecto entre contenidos y conductas— que se justifica la intervención pública sobre los contenidos. FUENTE-COBO (2009: 46), luego de señalar los ámbitos de preocupación planteados por la normativa europea de servicios audiovisuales (daño físico, mental y moral),⁶ advierte sobre los nuevos retos que los entornos digitales e internet plantean a las políticas de protección y sobre la necesidad de realizar investigaciones sobre daños que puedan ser perseguibles penalmente (por ejemplo, por delitos de tipo sexual que pueden producirse en las redes y plataformas), sobre perjuicios en el ámbito de la salud (por contenidos que promuevan autolesiones o situaciones de riesgo de suicidio) y sobre las dimensiones morales de procesos de socialización de niños, niñas y adolescentes en estos ámbitos. Si bien podría entenderse que estas últimas reflexiones superan el objeto

⁶ Si bien la autora hace referencia a la versión de la Directiva vigente al momento de la publicación del texto citado, la Directiva Europea (UE) 2018/1808 vigente actualmente advierte sobre potenciales perjuicios similares.

de análisis de esta tesis —focalizado en la normativa sobre servicios de televisión lineales— nos interesa reflejar las preocupaciones comunes y los nuevos desafíos que se plantean a la investigación y la agenda regulatoria, donde los derechos de niños y niñas continúan teniendo un lugar prioritario.

Los estudios que se han llevado adelante en las últimas décadas, desde las disciplinas previamente mencionadas y desde la perspectiva del análisis del discurso, se centran fundamentalmente en las dos temáticas que suscitan más preocupación: la violencia y la representación de actos sexuales. A ellas se suma, aunque aún en segundo plano, la tematización de cuestiones como los consumos problemáticos —alcohol, drogas no legales, etc.— y el abordaje de temáticas vinculadas con la salud mental y el suicidio.

Definir la violencia con el objetivo de caracterizar un contenido es una tarea signada por la complejidad ¿Qué elementos deben valorarse en una secuencia para graduar su grado de violencia? Esta es una pregunta que atañe no solamente a quienes abordan la cuestión en tanto objeto de estudio sino también a quienes desde la política pública deben definir y graduar la intervención estatal frente a contenidos de tal carácter. De esta manera, indicadores como el formato de la programación y el contexto de la violencia (por ejemplo, si es realista o de ficción, cómica o seria); la frecuencia de los actos de violencia, su lugar en la trama (si tiene justificación en ella o es gratuita) y las consecuencias que genera (agresiones, daños materiales, a las personas o muerte); o los roles de quien la ejerce y quien la recibe, son elementos que permiten calificar materiales audiovisuales y valorar si resultan adecuados para niños y niñas (BERMEJO BERROS, 2005: 32).

En el caso del contenido de tipo sexual, la cuestión suscita otras preguntas, más allá del consenso generalizado que tiene la prohibición de la pornografía en tanto representaciones explícitas de actos sexuales expresamente dirigidas a movilizar la conducta del espectador en un determinado sentido. Así, al momento de analizar un material de esta temática es pertinente indagar en qué tematizaciones sobre las relaciones sexuales propone un contenido determinado, si está enmarcado en una finalidad pedagógica cumpliendo una función de educación sexual integral, si aparece

asociado a situaciones de violencia y con qué contexto de interpretación, entre otras. Nuevamente, estas son preguntas que atañen a los estudios sobre el tema pero también a quienes aplican criterios de análisis desde tareas de programación o como parte del despliegue de políticas públicas tanto de protección como de promoción de derechos a través de la comunicación audiovisual.

En su repaso sobre las normativas vigentes de España, Francia, Inglaterra, Holanda y Estados Unidos a la fecha de publicación de su estudio, MUÑOZ GARCÍA (2009: 169) identifica los contenidos que esas regulaciones consideran potencialmente perjudiciales para niños, niñas y adolescentes. Destaca la violencia, cuando representa acciones de agresión directa o indirecta a la integridad de las personas. Los materiales sexistas o racistas, que degradan la dignidad y la imagen de la mujer, o de ciertos colectivos, provocando segregación o desigualdad. La pornografía, que representa aspectos de la vida íntima relacionados con la actividad sexual. También se atribuye carácter inadecuado a contenidos que tienden a la “corrupción del lenguaje” ya que presentan una comunicación degradada, tanto desde el punto de vista lingüístico como social y de respeto hacia otras personas; y programas susceptibles de provocar miedos o traumas en los más jóvenes, o que los inciten al consumo de sustancias perjudiciales para su desarrollo físico, mental o moral. En general, estas temáticas continúan siendo las que de manera prioritaria convocan la preocupación en todas las latitudes. Su especificidad y complejidad representa, como veremos, un desafío para las regulaciones y políticas públicas.

1.4 Recorridos y andamiaje conceptual

1.4.1 El Estado, el mercado y la garantía de los derechos

La acción de los Estados nacionales es considerada en el marco de esta tesis en una doble dimensión. La primera es la de los Estados como articuladores de las instancias internacionales en las cuales se adoptan compromisos comunes a través de instrumentos jurídicos como los tratados sobre derechos humanos. En este sentido, los Estados definen el contenido de aquello que se comprometen a cumplir o adscriben a él en caso de que se trate de herramientas jurídicas ya vigentes. La segunda dimensión considerada es la que pone el foco en el Estado en cuanto garante, es decir, en las

acciones que lleva adelante para cumplir con las prescripciones de esas convenciones que lo comprometen.

La tensión entre la escala global y los márgenes de acción de los Estados nacionales atraviesa el campo de la comunicación y la cultura, quizás el más radicalmente signado por los avances tecnológicos y la convergencia infocomunicacional. THWAITES REY (2010: 32) advierte sobre el creciente papel de las instancias supranacionales en la definición de metas colectivas y se cuestiona sobre la capacidad estatal de llevar a la práctica acciones concretas; también señala el impacto del proceso de globalización y la influencia de las agendas de los organismos internacionales en las políticas de los países y en sus márgenes de acción. Sin embargo, considera que esto no implica que los Estados nacionales hayan perdido irremediablemente su peso relativo, interno y externo, toda vez que la influencia de esa agenda no se produce, según su consideración, de un modo mecánico y determinista.

Esta tesis busca dar cuenta precisamente de en qué medida los estándares y compromisos asumidos a nivel internacional en materia de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes se reflejan, o no, en las políticas nacionales que tienen impacto en los contenidos de los servicios audiovisuales, qué influencia efectiva ejercen en las regulaciones y en el diseño institucional de garantía de esos derechos; y si los márgenes de acción que los Estados despliegan a través de sus regulaciones tienden a hacer más robusta la protección de derechos comprometidos internacionalmente o si, por el contrario, la desvirtúan.

VAN QUILEMBURG y MC QUAIL (2003) analizan el papel que los Estados tuvieron históricamente en los contextos de Estados Unidos y Europa en relación con la definición de las políticas de comunicación. Los autores distinguen tres etapas, la primera ubicada en las primeras décadas del siglo XX y hasta 1945 en la cual el Estado tiene interés y se involucra en la industria de las comunicaciones. En la segunda etapa, que va hasta finales de 1980 y principios de 1990, la noción que impera —en particular en los países europeos— es la de servicio público que privilegia objetivos socio políticos y la defensa de la industria nacional. El tercer período, que llega hasta la actualidad, muestra Estados que contribuyen con su política a la expansión y consolidación del

neoliberalismo, la mercantilización de los bienes y servicios culturales y, en general, el bienestar económico y expansión de los agentes del mercado, con algunas restricciones tendientes a evitar la formación de monopolios u oligopolios. En el ámbito de las telecomunicaciones, que los autores distinguen de la radiodifusión (*broadcasting*), la tendencia a la concentración del mercado se verifica con más intensidad, aunque se trata de un rasgo común de ambos sectores.

En América Latina, de acuerdo con BECERRA y MASTRINI (2021: 277) predominó una noción de interés público —y no de servicio público— para el desarrollo de los sistemas de radiodifusión, aunque se crearon medios de propiedad estatal que en general estuvieron al servicio de las directivas de los gobiernos de turno. En la actualidad, y no obstante los estándares de pluralismo y diversidad que debieran guiar —y en algunas etapas han guiado—⁷ la acción estatal, la prioridad de las políticas industriales y el impacto arrollador de los procesos de convergencia, han profundizado las decisiones tendientes a la liberalización y la desregulación con el consiguiente impacto en materia de concentración y (des)protección de derechos.

De esta manera, y en todos los campos, el Estado funciona como articulador, como organizador de relaciones sociales ínsitamente conflictivas, prioriza intereses, satisface necesidades, canaliza conflictos.

A estos roles del Estado, e ínsitamente vinculado con ellos, desde el paradigma de derechos humanos, se suma la función de garante principal de los derechos humanos consagrados a las personas que habitan en el territorio a través de

⁷ Desde 2005 y a lo largo de una década aproximadamente prosperaron en América Latina agendas regulatorias que promovieron la perspectiva del interés público en la actividad de los medios de comunicación audiovisuales, con miras a corregir las distorsiones provenientes de la lógica mercantil. Esto implicó promover el pluralismo, la diversidad y el respeto de los derechos humanos. Son los casos de las reformas legislativas que tuvieron lugar en Uruguay (la Ley de Radiodifusión Comunitaria de 2007 y Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2014), en Ecuador (la Ley Orgánica de Comunicación de 2013), en Chile (la Ley 20.433 de 2010 que creó servicios de radiodifusión comunitaria), en Bolivia (la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación de 2011), en Brasil (se aprobaron la Ley 11.678 de 2008 que creó la Empresa Brasileira de Comunicación y la Ley 12.485 de 2011 de servicios de televisión por suscripción), en Argentina (en 2009 se aprobó la Ley 26.522, de Servicios de Comunicación Audiovisual), en México (en 2014 se aprobó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión) y en Venezuela (la Ley Orgánica de Telecomunicaciones se aprobó en 2000 y Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión en 2004). Estas normas muestran diferencias en cuanto a la profundidad de las modificaciones, en el apego a los estándares interamericanos en la materia y en la consolidación de los cambios proyectados (CAPURRO ROBLES y GUEMBE: 2021: 371).

convenciones y tratados internacionales. En este sentido, de acuerdo con PAUTASSI y ROYO (2012: 5), los Estados cumplen con las obligaciones contenidas en estos instrumentos jurídicos a través de la implementación de políticas públicas. Sostienen las autoras que los Estados de América Latina “han asumido la incorporación de un enfoque de derechos humanos que debe tenerse en cuenta para el diseño y ejecución de las políticas que implementen dentro de sus jurisdicciones, que, a su vez, en la mayoría de los casos, han asumido en sus Constituciones”. Esta última referencia hace alusión a que muchos Estados de América Latina otorgan jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, lo cual supone que, en términos de prelación, deben subordinarse a ellos las leyes nacionales y demás normativa de rango inferior.

De esta manera, la acción estatal se encuentra, al mismo tiempo, constreñida y legitimada por los instrumentos de derechos humanos. En efecto, al haber ratificado estas convenciones, los Estados asumen compromisos en materia de protección y realización de derechos. A su vez, el contenido de esas herramientas jurídicas, por ser el resultado del consenso internacional alcanzado en las distintas materias, respalda políticamente la acción estatal y la resguarda —o cuanto menos debiera procurar fortalecerla— frente a las presiones que representan los intereses económicos y las dinámicas de desregulación que fomenta el fenómeno mismo de la globalización.

En términos de la definición de políticas, la acción estatal resulta a su vez de la interacción entre los propios objetivos y los intereses de distintos actores sociales. En el campo de la comunicación y la cultura el sector privado y, en general, el mercado, tienen un papel clave, pero también las organizaciones y movimientos sociales que traccionan por un desarrollo del sector que se enmarque en un paradigma de derechos, democracia, acceso universal, diversidad cultural, etc. Estos objetivos cobran relevancia en el contexto de América Latina donde la concentración es un rasgo creciente del sector infocomunicacional, a raíz de la implementación de un modelo neoliberal y de desregulación en el cual los Estados han ido abandonando, como hemos comentado previamente, su rol de garantía del pluralismo y la diversidad. En palabras de GARCÍA CANCLINI (2012: 25): “Los Estados que cedieron a las empresas privadas, desde la expansión masiva de los medios, la decisión unilateral sobre los contenidos y las

condiciones económicas de explotación de las pantallas de cine y televisión, no dedican fondos ni personal a estudiar y promover los aportes de la comunicación digital a la reconfiguración de la esfera pública de los derechos de acceso a las redes comunicacionales”.

Esta deriva es parte sustantiva de los análisis de la Economía Política de la Comunicación y tiene serios impactos negativos en relación con la garantía de derechos, en particular en los servicios audiovisuales entre los cuales la televisión tiene un papel clave en el desarrollo de las economías de mercado de América Latina. Ello a pesar de que las empresas de medios de comunicación en general —y las del sector infocomunicacional no son una excepción— tienen responsabilidades puntuales en materia de salvaguarda de derechos.⁸

1.4.2 Las políticas públicas de comunicación: conceptualización e implicancias para esta investigación

Detenernos en la noción de política pública resulta clave para esta tesis que pretende dar cuenta del modo en que los Estados definen tanto el contenido de los derechos de niños y niñas frente a los servicios audiovisuales como los mecanismos de garantía de esos derechos, todo lo cual se materializa en las decisiones de política pública.

Siguiendo a EXENI (1998: 92) entendemos a las políticas públicas como: “el conjunto de principios, normas, aspiraciones y respuestas deliberadamente adoptados en el marco de uno o más objetivos previamente establecidos de predicción, decisión y acción para enfrentar situaciones y/o problemas socialmente considerados, en un momento y lugar determinados, mediante procesos de estimulación positiva — fomento, apoyo, recompensa— o negativa —inhibición, prohibición, sanción— de comportamientos individuales, grupales, institucionales y/o sociales, cuya fuente principal puede ser el Estado, la sociedad o ambos, pero cuya forma final es siempre

⁸ Ello surge, como analizamos en el próximo capítulo, de la aplicación de los Principios sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas y, en el caso de los derechos de niños y niñas, de la Observación General 16 de 2013 del Comité de los Derechos del Niño.

definida por la estructura estatal que establece los mecanismos e instrumentos necesarios para su cumplimiento”.

Ahora bien, de acuerdo con CALIFANO (2011: 4; 2015: 306), es evidente que las políticas llevadas adelante por los Estados conviven —armónica o conflictivamente según las circunstancias— con políticas y acciones desarrolladas por otros actores sociales, entre ellos quienes integran el mercado y la sociedad civil. En este sentido, las políticas públicas, entendidas como procesos antes que como espasmos de decisión estatal, operan en la trama que conforman las relaciones sociales y las circunstancias políticas en un momento dado y, en este sentido, pueden mutar tanto como lo hagan los propios actores e intereses sobre los cuales operan, una dinámica que en el sector infocomunicacional se manifiesta claramente.

Esta noción de política pública incluye como tales a las regulaciones plasmadas en leyes nacionales, pero abarca, además, a las normas de rango inferior que se dictan en consecuencia e iniciativas como programas de asistencia a la ciudadanía, proyectos interinstitucionales, políticas de fomento, de formación y sensibilización social, entre otras medidas dirigidas a concretar los objetivos enunciados en las leyes, en particular en las que consagran derechos. En tal sentido, si bien el foco de esta tesis son los marcos regulatorios de los países analizados, es claro que éstos deben ser considerados en tanto engranaje principal de un sistema de despliegue de políticas que debiera considerar y desarrollarse de manera articulada con otras medidas que contribuyan a la realización de los derechos.⁹

Los regímenes de protección de los derechos de niños y niñas frente a los contenidos inadecuados se encuentran integrados, según cada país, en normas sobre protección de derechos de infancia y adolescencia o, como ocurre en la gran mayoría de

⁹ Solo a modo de ejemplo podemos mencionar las medidas de fomento al desarrollo de contenidos audiovisuales para niños y niñas con discapacidad; las políticas de incentivo a la producción nacional de esos materiales audiovisuales para que reflejen la diversidad social, lingüística, de género, etc.; las medidas que fortalezcan el rol de los medios públicos de comunicación en este campo e incluso la creación de señales de televisión dirigidas exclusivamente a niños y niñas con programación que tenga características que reflejen el cumplimiento del artículo 17 de la Convención sobre Derechos del Niño; y las medidas que supongan, por ejemplo, alivios de tipo impositivo para servicios audiovisuales que produzcan contenidos dedicados a niños y niñas y los difundan en sus pantallas en horarios no marginales.

los casos, en políticas de comunicación que condensan la regulación estatal del sector audiovisual.¹⁰

De acuerdo con VAN QUILEMBURG y MC QUAIL (2003) las políticas de comunicación surgen de la interacción entre el objetivo estatal de realizar los intereses nacionales en relación con el sector mediático y los intereses de los operadores del sector, en particular, aunque no únicamente, aquellos que tienen finalidades comerciales. Las políticas reflejan la voluntad de un momento histórico y político determinado, y si bien los autores refieren al equilibrio de poder que ellas manifiestan, es claro que, en ocasiones, las medidas expresan una relación de poder y de fuerza antes que equilibrios o consensos entre los gobiernos, la industria y la sociedad civil. En este sentido, entendemos a estas políticas como la resultante de procesos dinámicos, atravesados por las diversas estrategias de los sectores con interés en su definición, en el marco de relaciones sociales y situaciones de poder también cambiantes.

Un debate clave en torno a las políticas de comunicación y, en general, a la intervención estatal en el campo mediático, es la identificación del Estado como actor que debiera desplegar mínimas intervenciones por el riesgo que estas podrían suponer en relación con el libre ejercicio de la libertad de expresión.¹¹ El debate es vasto y no es objetivo de estas páginas recuperarlo en detalle. Baste señalar, siguiendo a FISS (1999), que es preciso reconsiderar la identificación del Estado como un actor que es, exclusivamente, enemigo de la libertad de expresión, toda vez que puede —y debe— ser garante del ejercicio democrático de este derecho a través de medidas que lo fortalezcan.

¹⁰ Véase Nota al Pie número 3 en este mismo capítulo.

¹¹ Esta visión del Estado mínimo ha propugnado la distinción entre las obligaciones de abstención identificadas como propias del respeto por los derechos civiles y políticos (por ejemplo, no detener ilegalmente a las personas, no aplicar penas sin juicio previo, no restringir la libertad de expresión) y las obligaciones de acción o positivas, asociadas con el despliegue de prestaciones y recursos (por ejemplo, asegurar la educación pública, brindar servicios públicos de salud, sostener el patrimonio cultural). De acuerdo con ABRAMOVICH y COURTIS (1997: 285) esta es una visión antitética de las obligaciones estatales, es además sesgada y coincide con una mirada decimonónica que propugnaba un Estado mínimo, exclusivamente garante de la seguridad, la justicia y la defensa. Por el contrario, existe una interrelación entre las obligaciones estatales ya que deben desplegarse acciones y recursos para garantizar ambas categorías de derechos: las medidas tendientes a garantizar el pluralismo y la diversidad que son estratégicas para el ejercicio pleno de la libertad de expresión, por ejemplo, requieren el despliegue de acciones e institucionalidad, es decir, en absoluto la mera abstención del Estado.

En América Latina las políticas nacionales de comunicación, fruto precisamente de esta visión sobre el rol del Estado, han tenido un desarrollo teórico y político que merece un comentario en particular. Al abrigo de las discusiones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional en la década de 1970, y de las propuestas sobre un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) en el seno de las Naciones Unidas y de la UNESCO, los debates teóricos y políticos —particularmente en América Latina— pusieron especial énfasis en el impulso de una mayor intervención estatal para compensar los desequilibrios informativos originados en la preminencia de los intereses económicos y geopolíticos de Estados Unidos, y para democratizar la comunicación como condición básica para alcanzar una mayor equidad económica (BOLAÑO y MASTRINI, 2002: 49).

Conceptos como servicio público, participación, democracia comunicacional, ciudadanía comunicacional y acceso universal hibridaron —aunque de manera desigual y con muchas dificultades para sostenerse en la acción política a lo largo del tiempo— la noción misma de políticas públicas de comunicación desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación. En este sentido, las políticas de comunicación, que hacen parte del marco más amplio de las políticas culturales (CALIFANO, 2015: 298), comparten con estas una concepción sobre la democracia, la vida comunitaria y la sociedad, además de una serie de valores y objetivos sociales. La construcción de un debate público amplio, nutrido por diversidad de voces en un entorno plural que habilite el ejercicio del derecho a la información y la comunicación de todos los sectores, aparece como la meta de las regulaciones inspiradas en este enfoque.

Enmarcar la investigación en la perspectiva teórica de la Economía Política de la Comunicación supone asumir esta concepción de las políticas públicas de comunicación, una concepción a la luz de la cual analizaremos las regulaciones nacionales en esta tesis.

1.4.3 Las políticas públicas sobre los contenidos audiovisuales: desafíos y herramientas

El imperativo de ajustar las programaciones a las necesidades y derechos de niños, niñas y adolescentes previstos en las normas, se materializa, por un lado, en la

regulación externa sobre los servicios de televisión, y por otro, en medidas adoptadas por estos a nivel interno en relación con la programación.

En general, las normativas establecen la prohibición de emisión de determinados contenidos (por ejemplo, la pornografía y la violencia extrema) en servicios de televisión abiertos y por suscripción,¹² que se combina con restricciones de emisión según franjas horarias (en algunos casos se prevé segmentación dentro de las franjas y horarios reforzados de protección) y con la obligación de calificar los contenidos e informar sobre ello a las audiencias de todas las edades.¹³ Las competencias estatales de supervisión se despliegan en todo este proceso aplicando, de requerirse, medidas sancionatorias que necesariamente deben estar también previstas por ley. Algunos marcos jurídicos cuentan con todos estos elementos, otros sólo con pautas básicas.

En los modelos de corregulación, que LEMISH (2007) y MUÑOZ GARCÍA destacan como la mejor alternativa de intervención estatal en este campo, el papel de decisión y supervisión del Estado se combina con acuerdos con la industria y con el despliegue de herramientas que colaboran con ésta para cumplir la normativa. Señala MUÑOZ GARCÍA (2009: 166) al respecto lo siguiente: “Debido al aparente fracaso de la autorregulación, todas las miradas se dirigen esperanzadas al ámbito de la corregulación. Y es en este terreno donde han surgido las más eficaces medidas para otorgar unos criterios fiables a la calificación de contenidos audiovisuales”.

El autor trae a colación una problemática ya mencionada en este capítulo en relación con la complejidad que supone tanto para el Estado en la definición de políticas, como para los actores obligados e incluso al campo académico, el desafío de adoptar decisiones que involucran conceptos polisémicos y consensos cambiantes según el contexto. Esta situación plantea dificultades al momento de su traducción en

¹² Es importante aclarar que en los servicios por suscripción la prohibición no alcanza los canales codificados, es decir, que prevén sistemas de codificación para el exclusivo acceso de personas adultas.

¹³ La incorporación de niños, niñas y adolescentes como destinatarios clave de la información sobre los contenidos es un elemento central de su consideración como sujetos de derechos. En efecto, si bien las medidas del denominado “control parental” son fundamentales para reforzar límites y generar conocimiento sobre los contenidos en las personas adultas, resulta del mismo modo importante poner la información sobre las características de los materiales audiovisuales a disposición de niños, niñas y adolescentes con elementos que les resulten de fácil decodificación (algunos sistemas prevén para ello pictogramas o señalamientos con un sistema de colores que advierte sobre las características de la programación).

disposiciones susceptibles de generar impactos significativos en la actividad de los servicios audiovisuales —que pueden incluir sanciones pecuniarias o de otro orden— y en la garantía misma del derecho a la libertad de expresión.¹⁴ No obstante, como destacan los autores citados, las experiencias internacionales muestran que es factible conducir esa complejidad y que los Estados tienen un rol clave aportando elementos que promuevan el cumplimiento de la ley.

Estos elementos pueden provenir, desde nuestra consideración y según la experiencia internacional, de dos fuentes o tipos de acción estatal distintos aunque eminentemente complementarios. Una consiste en la potestad de los Estados de generar y aportar herramientas para la toma de decisiones, establecer criterios, darlos a conocer en detalle, trabajarlos con los actores del sector, actualizarlos periódicamente.¹⁵ Otra forma de acción estatal que aporta herramientas para la interpretación de las normas es la toma de decisiones por parte de las autoridades con competencia en la materia, en el marco de las facultades de supervisión y sanción. Como ocurre en el ámbito del poder judicial, las decisiones de los organismos de aplicación brindan una exégesis sobre las normas, detallan su alcance, son un insumo para la toma de decisiones futuras.

Finalmente, es preciso completar el panorama de políticas públicas en materia de protección de audiencias de niños y niñas con todo el abanico de medidas estatales susceptibles de ser desplegadas en el terreno de la denominada educación mediática. De acuerdo con LEMISH,(2007: 182) la educación mediática ha sido alternativamente

¹⁴ Sobre este último punto, FUENTE-COBO (2009: 68) advierte la dificultad para dotar de efectos legales a conceptos amplios y sobre los que hay acuerdos fluctuantes (por ejemplo, según la autora, qué es pornografía, qué es violencia, qué contenidos pueden perjudicar a niñas y niños, qué tipo de perjuicios estos pueden generar, etc.).

¹⁵ En relación con la obligación de calificación de contenidos, por ejemplo, que algunas normativas ponen en cabeza de los programadores, el sistema holandés articulado en torno a la herramienta del código *Kijkwijzer*, que es copiado por otros en Europa, así como la experiencia del *Broadcasting Code* del OFCOM inglés, ofrecen pautas estratégicas para la toma de decisiones sobre programación (incluyendo actualmente, además de los contenidos de los servicios audiovisuales, los que circulan en plataformas digitales y video juegos) permiten a los actores de la comunicación contar con herramientas interpretativas para anticipar sus consecuencias. Es importante mencionar que tanto el código *Kijkwijzer* como el *Broadcasting Code* (complementado actualmente con normas referidas a otros servicios además de la radiodifusión para la que estuvo originalmente concebido) tienen previstos por ley procedimientos de revisión periódica de su contenido que funcionan como instancias para rediscutir los criterios y adaptarlos a su evolución en función de una más plena garantía de los derechos de niños y niñas.

referida como “alfabetización mediática”, “habilidades de visualización crítica” y “competencias mediáticas”. Estos rótulos han sido utilizados para referir, centralmente, al análisis de textos televisivos y audiencias, y también a herramientas pedagógicas para padres, madres y educadores enmarcadas en políticas públicas. La noción de “educación mediática” alude al objetivo de promover la habilidad de analizar y evaluar mensajes, además de comunicarse en distintas formas como parte del ejercicio del derecho a participar en la vida civil y cultural, lo cual requiere una perspectiva crítica e informada. La previsión de políticas públicas dirigidas a estos objetivos contribuye a una mirada integral sobre los desafíos de protección de derechos de niños y niñas.

De acuerdo con la clasificación propuesta en este epígrafe, esta tesis pondrá el foco de manera prioritaria en las medidas de regulación externa. No obstante, se dará cuenta también de la existencia de iniciativas de corregulación. El análisis de políticas de educación mediática, si bien las entendemos prioritarias y además claves de cara a la urgencia de la protección de niños y niñas en todos los entornos de comunicación, quedan por fuera del objeto de estudio de esta investigación.

1.4.4 Los derechos de la niñez y la adolescencia en el marco amplio de los derechos humanos de todas las personas

Los derechos, su contenido y garantía en los países analizados, son el eje vertebrador de esta tesis. Es claro que la misma cuestión, es decir, la situación de los niños y niñas frente a las pantallas, podría haber sido analizada desde otro prisma, tal como surge de las distintas disciplinas aludidas en este marco teórico.

Sin embargo, esta investigación toma como objeto de análisis los marcos regulatorios a la luz de una serie de derechos que la normativa internacional garantiza a niños, niñas y adolescentes, que son los instrumentos jurídicos internacionales que proveen a los Estados los estándares para la formulación de las políticas, y a los cuales dedicamos íntegramente el próximo capítulo. Señalan al respecto PAUTASSI y ROYO (2012: 5) lo siguiente: “A través de la incorporación de tratados y pactos internacionales de derechos humanos, los Estados de América Latina *han asumido numerosas obligaciones* que deben cumplir a través de la implementación de políticas públicas. Es decir, han

asumido la incorporación de un enfoque de derechos humanos que debe tenerse en cuenta para el diseño y ejecución de las políticas que implementen dentro de sus jurisdicciones que, a su vez, en la mayoría de los casos, han asumido en sus Constituciones” (el destacado es propio).

Vale detenerse en la calidad de obligaciones jurídicas que es inherente a los derechos ya que es, a los efectos del objeto de estudio de esta investigación, un elemento clave del análisis de las políticas públicas de protección que despliegan —o de las que carecen— los países analizados. Bajo el enfoque de derechos, las políticas de protección de niños y niñas frente a los servicios audiovisuales constituyen una manda legal, no una concesión de buena voluntad, ni siquiera una obligación ética. Este mismo señalamiento desarrolla CUNILL GRAU (2010: 44) respecto a las políticas sociales y la reducción de la pobreza, un objetivo tantas veces identificado con acciones de caridad, gestos de buena voluntad del propio Estado o de particulares. Por el contrario, la existencia de compromisos en materia de derechos humanos transforma a las políticas públicas en acciones cuya misma existencia y contenido resultan exigibles a los Estados y, en la medida de su responsabilidad, también a los actores privados del sector. En el caso de los derechos de niños y niñas frente a las pantallas este punto es clave ya que la opción por la autorregulación de las empresas de medios —y también las plataformas de Internet, con sus particularidades— no se condice con la obligación estatal de desplegar políticas, supervisar su cumplimiento, contar con mecanismos de exigibilidad y de garantía. De esta manera, al asumir un Enfoque de Derechos como matriz de análisis, los instrumentos jurídicos internacionales, y en particular los de protección de niños, niñas y adolescentes, son el lente, el prisma a través del cual estudiaremos las políticas de los Estados.

Dos características inherentes a los derechos humanos que van a manifestarse a lo largo de esta investigación, son la integralidad y la indivisibilidad, que confrontan las visiones segmentadas respecto a las políticas públicas y respecto al propio objetivo de satisfacción de derechos. Esto implica, por ejemplo, que la protección frente a contenidos audiovisuales violentos haga parte del derecho a la protección general de los

niños y las niñas frente a la violencia en todas sus formas,¹⁶ y que el acceso a contenidos protegidos integre el derecho al entretenimiento y la cultura,¹⁷ entre otras manifestaciones de esos dos principios básicos de los derechos humanos respecto a las temáticas aquí analizadas.

Como parte de esta visión integral, el Enfoque de Derechos pone el foco en los mecanismos de garantía: en todos los órdenes, de nada sirven los compromisos asumidos en los textos de las normas si no se cuenta con los dispositivos adecuados para hacerlos efectivos. La institucionalidad pública a cargo del desarrollo de la política y de la supervisión del accionar de los actores a los que esta compele, integra esos mecanismos. A ellos se suma la posibilidad de la ciudadanía de contar con instancias formales de reclamo frente a la vulneración de sus derechos (en el caso del sector audiovisual, estas instancias son los propios organismos reguladores y las defensorías de audiencias, al tiempo que los niños, niñas y adolescentes debieran también poder plantear sus reclamos ante los organismos específicos que están a cargo de la protección de sus derechos para que estos los canalicen de manera conjunta con los organismos reguladores en caso de ser pertinente). De acuerdo con CUNILL GRAU (2010: 46), adscribir a un enfoque de derechos prescindiendo del análisis institucional implica correr el riesgo de adoptar dicho enfoque de manera parcializada y vaciándolo de contenido. Es por ello que la institucionalidad pública será parte constitutiva de nuestro análisis en los cuatro países.

Ahora bien, dentro del Enfoque de Derechos es posible identificar lo que podríamos denominar “subenfocos” o líneas de análisis. En relación con los sujetos a quienes están destinadas las políticas analizadas en esta tesis, interesa centralmente el subenfoco de la diversidad etaria, que parte de la base de reconocer las transformaciones de la vida en cada etapa.¹⁸ La niñez y la juventud, la edad adulta y la

¹⁶ Ello surge como veremos de la Observación General 13 del Comité de los Derechos del Niño.

¹⁷ Tal como surge de la Observación General 17 del Comité de los Derechos del Niño. Este documento así como el citado en la nota que antecede se analizan en detalle en el siguiente capítulo de esta investigación.

¹⁸ Otros ejemplos de subenfoco son el de género, que evalúa de qué manera las relaciones sociales entre los géneros determinan las condiciones (desiguales) de acceso a los derechos, y el multicultural que analiza el impacto del origen étnico en la vigencia de derechos procurando bregar por el respeto a la

adulthood greater than 60 years¹⁹, are moments of life distinct, with specific needs and rights also specific with a view to the full development of the persons.

In the case of girls, boys and adolescents these rights arise, primarily although not exclusively, from the Convention on the Rights of the Child which recognizes the titularship and the character of subjects of specific rights whose realization is the responsibility of the State and of the adult persons (on a personal or institutional title) who have the obligation to respect them and make them respected.

According to UNICEF (2002: 16), and as we have mentioned, the specific approach to human rights of childhood and adolescence is based on the provisions and standards contained in the different international instruments of human rights, and from the operational point of view it is oriented to the promotion and protection of rights through concrete actions of public policy, since its main concern is the realization or materialization of human rights, with special attention to the groups of the population who are victims of discrimination, inequality and social exclusion. This last point takes up the criterion of integrality mentioned and also the transversality, since it recognizes that the realization of rights, that is, their effective vigency, is the result of a confluence of factors among which stand out those conditioning structural factors such as the social situation of the child or girl and their group of belonging, the access they have to goods and essential services, or their ethnic origin. If well not the object of this investigation is to deepen in the articulation of all these elements in the regulatory frameworks analyzed, it corresponds to signal it as part of the conceptual theoretical framework and the ideology that structures this work.

This legal and political recognition of children, girls and adolescents as subjects of rights, to which this investigation is assigned, is the one that mobilizes the decision to reject

diversidad cultural con igualdad de oportunidades, trato y condiciones dignas de vida (COPREDEH, 2012: 20).

¹⁹ La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores considera "persona mayor" a quien tiene 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años (artículo 2).

la denominación “menores” para aludir a ellos, ellas y sus derechos en esta investigación. El rótulo “menores” —si bien extensamente utilizado en las políticas de protección de infancia en otros contextos como el europeo— connota una condición de inferioridad que no se condice con el paradigma de la Convención sobre los Derechos del Niño. Además, desde las prácticas estatales, ha sido utilizado históricamente para amparar dispositivos de tutela y protección segregativa contrarios a los principios y derechos consagrados en ese tratado.

Si bien la consolidación del paradigma de derechos para abordar las temáticas de infancia y adolescencia es aun un proceso con muchas deudas pendientes en particular en la región de América Latina y el Caribe donde las urgencias trascienden con creces debates del orden del lenguaje, en tanto enmarcada en la Convención sobre los Derechos el Niño, esta investigación decide adoptar las formas “niños, niñas y adolescentes” o “niños y niñas”, indistintamente cuando haga referencia a este grupo poblacional y/o a sus derechos.

A su vez, si bien no es objeto de esta tesis dar cuenta de los impactos diferenciados de la regulación en niños y niñas ni constituye la perspectiva de género un vertebrador del análisis —lo cual implicaría también evitar la dicotomía mujer-varón y considerar la situación de las identidades transgénero—, hemos evitado pluralizar en el masculino “niños” con el objetivo de visibilizar la diversidad de género y evitar un lenguaje sexista.

1.4.5 El concepto de *audiencia* y su consideración en relación con los niños y niñas

Quiénes son, cómo deciden y qué prefieren las audiencias de los servicios audiovisuales y de los medios de comunicación en general, son preguntas que procuran responder estudios sobre recepción y consumo enfocados desde distintas disciplinas dentro de las ciencias sociales.

El postulado de que existen derechos de niños y niñas en su calidad de audiencias de los servicios audiovisuales funciona como vertebrador de esta investigación. Es por ello que corresponde precisar, como parte de este marco teórico

conceptual, cómo concebimos a las audiencias audiovisuales y qué particularidades tienen los niños, niñas y adolescentes en ese rol.

Al respecto considera LAZO (2005: 22) lo siguiente: “el término audiencia va más allá del simple acto de recepción simultánea de una emisión, puesto que sería tan caduca como el breve tiempo que durase el espacio televisivo [...] La audiencia puede pues, definirse, como el conjunto de personas que interactúan en un proceso comunicativo —el cual trasciende el propio momento de consumo mediático— y dotan de una nueva significación a los mensajes, en el caso que nos ocupa, de los medios audiovisuales”.

Un elemento es claro en esta conceptualización: las audiencias son activas o, en palabras de FOCÁS y MITCHELSTEIN (2021), “hay agencia en las audiencias y las interpretaciones o efectos (según la teoría) varían en relación con otras dimensiones de la vida cotidiana”²⁰ Para completar esta referencia es posible afirmar que los contextos de lectura, la *doxa*, es decir, aquellas ideas, memorias y preconceitos que construyen las opiniones, junto con los elementos que configuran social e históricamente a cada persona, hacen parte constitutiva de aquello que se pone en acción en el rol de audiencia que, en la actualidad, debe necesariamente considerarse en la complejidad de un entorno comunicativo de múltiples posibilidades.

Desde el Enfoque de Derechos Humanos, y sin pretensión de exhaustividad, corresponde señalar que en tanto audiencias las personas tienen derechos que surgen de instrumentos internacionales de derechos humanos. Solo a modo de ejemplo, las personas con discapacidad tienen derecho a que las emisiones cuenten con herramientas técnicas de accesibilidad audiovisual que les permitan acceder a ellos; todas las personas tenemos derecho a que los contenidos audiovisuales no incluyan

²⁰El concepto de agencia, que de acuerdo con PAVEZ SOTO y SEPÚLVEDA KATTAN (2019) es cada vez más utilizado dentro de las ciencias sociales en general, y de modo particular, en el campo de la sociología de la infancia y de los llamados estudios de infancia, refiere a la capacidad de acción de los sujetos sociales que se expresa en prácticas e interacciones concretas. Estas prácticas pueden ser de continuidad o de transformación, pero en ambos casos son la resultante de una capacidad de producir efectos, de intervenir el mundo e influir sobre los procesos (las mencionadas autoras reconocen los fundamentos teóricos del concepto de agencia de Anthony GIDDENS como los más utilizados en este campo). Es así que, a lo que aluden FOCÁS y MITCHELSTEIN (2021) en la cita de referencia, es al poder de las audiencias, a su capacidad de acción, en este caso, capacidad de interpretación. Reconocer agencia en las audiencias audiovisuales es reconocerlas como sujetos activos y no pasivos del proceso de comunicación.

mensajes de incitación a la violencia, al odio racial y a la discriminación; las mujeres tienen derecho a que no se ejerza violencia mediática a través de mensajes estereotipados que promuevan su explotación; y los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que se emitan contenidos diversos y adecuados a su grado de madurez y a ser protegidos de aquellos que se consideran inadecuados para su desarrollo.

Ahora bien ¿qué particularidades tienen las audiencias de niños y niñas?

Para dar respuesta a esta pregunta corresponde retomar los desarrollos de LAZO (2005: 23), que cobran especial actualidad en el contexto presente. La autora reconoce la participación activa de niños y niñas en el proceso de comunicación en un plano multidimensional, realizando múltiples intercambios de mensajes y, por tanto, recreaciones constantes a los significados en un rol de perceptor participante. Sin embargo, un rasgo que distingue a estas audiencias de las personas adultas es que se encuentran en un proceso de desarrollo cognitivo, emocional, físico y psicosocial, configurando su subjetividad, su personalidad y también los valores que orientarán sus acciones durante la vida. Las preferencias, intereses y formas de percepción de las niñas, niños y adolescentes varían de manera sustancial según el estadio de desarrollo cognitivo en el que se encuentren.

La consideración de los niños y niñas como audiencias activas es coherente con su reconocimiento como sujetos de derechos de acuerdo con la Convención sobre Derechos del Niño. Del mismo modo, el principio de madurez progresiva, medular de la Convención, se expresa en el reconocimiento de que, en la medida de su desarrollo, niños y niñas incorporan capacidades interpretativas, información y conocimiento, que les permiten construir el sentido de los discursos en sus distintos formatos, proceso en el cual intervienen también el contexto y las mediaciones de las personas del entorno. De acuerdo con la regulación que pueda intervenir en ese marco de interpretación, el Estado tiene potencialmente participación en ese proceso, por ejemplo, a través de la

información que se brinde sobre el contenido a efectos de decidir si es adecuada, o no, para la edad de la audiencia.²¹

De esta manera, la utilización del concepto de audiencia en esta investigación se asocia con el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes en una posición activa, social, contextualizada e influenciada por las mediaciones del entorno. Esta consideración es coherente con su posición como sujetos de derechos específicos, entre ellos, el derecho a recibir contenidos que potencien esa posición activa y a ser protegidos de los materiales que puedan impactar negativamente en su desarrollo.

1.5 Comentarios finales

En este capítulo hemos dado cuenta de las matrices teórico-conceptuales en las cuales se asienta el análisis que se desarrolla en esta tesis. La Economía Política de la Comunicación y el Enfoque de Derechos Humanos confluyen con vocación transdisciplinaria aportando las herramientas que permiten valorar escenarios de política pública que tienen elementos comunes, pero también configuraciones políticas y recorridos históricos propios.

Asimismo, este capítulo profundiza en algunos de los conceptos que son transversales para el análisis de los casos. El rol del Estado como garante de derechos, la noción de políticas públicas y, en particular la de políticas públicas de comunicación, una mirada sobre los debates en torno al impacto de los contenidos audiovisuales en las audiencias de niños y niñas, y el propio concepto de audiencias en el contexto del paradigma de derechos de niños y niñas.

Sobre este último punto, hemos señalado que las políticas públicas dirigidas a proteger a la infancia y la adolescencia en el sector audiovisual, deben estar basadas en los derechos reconocidos a este sector de la población, es decir, asumirse como el emergente de obligaciones jurídicas y no como concesiones éticas o medidas de tipo

²¹ Este rol estatal es fundamental ya que no en todos los contextos –y particularmente en aquellos signados por la exclusión, la pobreza y la desigualdad– las personas adultas pueden acompañar adecuadamente a los niños y niñas cuando acceden a contenidos ya sea deliberada o casualmente.

paternalista cuya aplicación dependa de la buena voluntad de los operadores, sean públicos o privados, con o sin fines de lucro.

Desde la Economía Política de la Comunicación nos será posible comprender qué lugar ocupan las regulaciones analizadas en esta tesis en el panorama del desarrollo de los servicios audiovisuales, y en particular de la televisión, en cada país, y este estudio situado nos aportará las pautas para comprender el panorama que se describe. En particular ¿cómo llegamos al escenario presente? ¿Qué papel cumplieron los distintos actores sociales a lo largo de la historia? ¿Qué fortalezas mostró la acción estatal? ¿Cómo se articuló el desarrollo del sector de las comunicaciones, y en particular del audiovisual, con las pujas de los actores políticos y económicos?

A su vez, el Enfoque de Derechos nos permitirá evaluar, en tanto matriz no sólo teórico conceptual sino también operativa, en qué medida las intervenciones estatales dan cumplimiento, o no, a los compromisos asumidos en materia de derechos, revistiendo por ello una valiosa utilidad política y técnica (DELLA VEDOVA, 2018: 3).

Estas preguntas, junto con las que estructuran los objetivos de esta tesis, pueden encontrar respuesta desde el diálogo entre los dos enfoques y en el andamiaje conceptual consignado en estas páginas.

CAPÍTULO 2. Estándares internacionales sobre protección de las audiencias de niñas, niños y adolescentes

2.1 Introducción

En este capítulo nos proponemos configurar un panorama de la normativa internacional sobre derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en lo que refiere a su ejercicio de la libertad de expresión y a la protección frente a materiales e informaciones perjudiciales para su desarrollo. En el análisis incorporaremos también las herramientas jurídicas interpretativas de esas normas ya que, de ese corpus jurídico considerado de manera integral, surgen los estándares a la luz de los cuales analizaremos las regulaciones de los países considerados en esta tesis.

Los niños y niñas tienen una serie de derechos en su relación con los contenidos de los servicios audiovisuales. Estos abarcan, por un lado, el respeto de derechos personalísimos (como la imagen, la intimidad personal y familiar, o la dignidad que si bien son compartidos con las personas adultas tienen protecciones reforzadas para la niñez y la adolescencia), y por otro, una serie de derechos en calidad de audiencias, entre los que destacan el acceso a contenidos adecuados para su crecimiento y la protección frente a aquellos que no lo son. En estos últimos estará puesto el foco de esta investigación.

Formulado este señalamiento, el presente capítulo se organiza poniendo el foco, en primer lugar, en las normas de ámbito universal, con la Convención sobre los Derechos del Niño como instrumento jurídico fundamental. La Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre del año siguiente. En el epígrafe correspondiente ampliaremos sobre la relevancia de este tratado internacional para la consagración de derechos y la protección de la niñez y la adolescencia.

Como parte del contenido de la Convención incluiremos el análisis de las Observaciones Generales que resultan pertinentes en el abordaje de la temática. Las Observaciones son instrumentos jurídicos interpretativos del alcance de la Convención,

que condensan pautas de aplicación para los Estados Parte²² en función del cumplimiento de las obligaciones que emanan del tratado internacional. Las Observaciones surgen de la actividad del Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención y de adoptar los documentos ampliatorios e interpretativos de sus disposiciones.²³

También dentro del ámbito universal, en este capítulo analizaremos los documentos pertinentes emanados de la Relatoría Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de las Naciones Unidas. El mandato de la Relatoría fue establecido por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1993, para proteger y promover la libertad de opinión y de expresión a la luz del derecho y las normas internacionales de derechos humanos.²⁴

A continuación, detallaremos los estándares que surgen del sistema interamericano de derechos humanos, en el cual se encuentran enmarcados todos los países cuyos casos se analizan en esta tesis. En particular, nos detendremos en la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que define el contenido del derecho a la libertad de expresión. La Convención Americana, también llamada “Pacto de San José de Costa Rica”, es un tratado internacional que prevé derechos y libertades que deben ser respetados por los Estados

²² La fórmula “Estados Parte”, que utilizaremos en distintos pasajes durante este capítulo, refiere a aquellos Estados que han ratificado el tratado en cuestión y que por ello han asumido las obligaciones jurídicas que este consagra.

²³ El Comité de los Derechos del Niño, con base en Ginebra, es el órgano de 18 expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por los Estados Parte, y también el cumplimiento de los tres Protocolos Facultativos de la Convención que se encuentran vigentes. Además de analizar los informes periódicos que deben presentar los Estados y de formular recomendaciones al respecto, el Comité desarrolla una tarea interpretativa del contenido de la Convención que se vuelca centralmente en las Observaciones Generales.

²⁴ Su mandato consiste en reunir, a través de distintas vías, información y recibir denuncias sobre la violación al derecho a la libertad de expresión y opinión en sus distintas modalidades donde quiera que los hechos ocurran, y formular recomendaciones sobre las formas de promover y proteger la libertad de expresión. Todo ello a través de llamamientos públicos, informes anuales y temáticos, y visitas a los países. Desde 1993 hasta la fecha el mandato de la Relatoría se ha prorrogado cada tres años, confirmando la trascendencia de la existencia de esta figura y su competencia. La última de estas prórrogas fue adoptada en 2020. Véase Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/43/4, del 30 de junio de 2020 [En línea <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/157/94/PDF/G2015794.pdf?OpenElement>] (Consulta enero de 2023).

signatarios.²⁵ La Convención establece que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos competentes para entender en todos los asuntos que hacen a su cumplimiento, por lo que durante este capítulo citaremos sus pronunciamientos pertinentes.

Además, analizaremos los informes y pronunciamientos de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que actúa dentro del marco jurídico de la Comisión Interamericana. La Relatoría tiene carácter permanente y su función central es realizar actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de acciones similares a las descritas para la Relatoría de la ONU.²⁶

Una cuestión a la cual los estándares interamericanos dedican especial relevancia son las características y el rol de los órganos estatales cuya función es el despliegue del marco normativo del sector audiovisual, motivo por el cual incluiremos el análisis de los principios en la materia.

En el epígrafe siguiente, y no obstante no tratarse de una norma de derechos humanos, analizaremos los apartados pertinentes de la Directiva Europea de Servicios de Comunicación Audiovisual 18/1808, por considerarla una referencia clave en la regulación del audiovisual, que ha mantenido, además, en el marco de su última revisión en 2018, la centralidad de la protección de la niñez ampliándola a los nuevos servicios que regula. En el ámbito de la Unión Europea, las directivas son actos legislativos en los cuales se establecen objetivos que todos los países deben cumplir. Sin embargo, corresponde a cada país elaborar sus propias leyes sobre cómo alcanzar esos objetivos, es decir, que deben ser incorporadas a los respectivos ordenamientos jurídicos a través de normas nacionales. La Directiva 18/1808 regula la coordinación a escala de la Unión Europea de la legislación nacional sobre todos los medios

²⁵ La Convención fue adoptada tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969, y entró en vigor casi diez años después el 18 de julio de 1978, según lo previsto en su artículo 74.2.

²⁶ Toda la información sobre las competencias de la Relatoría puede consultarse en su sitio web [En línea <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>] (Consulta 6 de mayo de 2022).

audiovisuales, abordando tanto la situación de la televisión tradicional como los servicios *on demand* y el intercambio de videos a través de plataformas.²⁷

Finalmente, a modo de conclusión del capítulo, se sistematizan los estándares que surgen de los documentos analizados y que serán el prisma a partir del cual analizaremos la situación de los países bajo estudio en esta tesis.

2.2 La protección frente a los contenidos inadecuados en el sistema universal

2.2.1 La Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento internacional de derechos humanos que establece los principales compromisos de los Estados en materia de garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes que la misma norma consagra. La Convención es la herramienta jurídica de protección de derechos más ampliamente ratificada por los países del mundo²⁸ y supuso un cambio de paradigma respecto de la consideración previa de la niñez y la adolescencia: la Convención reconoce a todas las personas menores de 18 años como sujetos de derechos humanos específicos, transformando la visión tutelar y adultocéntrica que primaba hasta entonces.

La consideración de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, junto con el principio de *interés superior del niño*²⁹ y con el derecho a la *participación* y a ser

²⁷ En la actualidad, esta Directiva se complementa con otras disposiciones que, a los efectos de la protección integral de la niñez y la adolescencia, regulan el entorno digital. Nos referimos a la norma europea sobre servicios digitales (la *Digital Services Act*) a partir de la cual se han desplegado distintas estrategias para su implementación.

²⁸ Con 196 Estados parte, esta Convención es actualmente el instrumento jurídico internacional de derechos humanos más ratificado, siendo Estados Unidos el único país que no ha suscripto este tratado.

²⁹ Se entiende por *interés superior del niño* a la obligación de garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención, y también a que la consideración de dicho interés sea prioritaria respecto de otros intereses involucrados en una situación particular. Este principio responde a una consideración holística, global e integral del desarrollo de niñas y niños que abarca las dimensiones física, mental, espiritual, moral, psicológica y social. La obligación para los Estados y para todos los actores responsables del cumplimiento de los derechos de niños y niñas (tanto instituciones como familias) es la consideración prioritaria del interés superior sobre otros intereses u objetivos. Esta interpretación surge de la Observación General 14 de 2013 *sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, párrafo 4, del Comité.

*oídos/as*³⁰, constituyen los tres pilares sobre los cuales se edifican los derechos humanos de niños y niñas. En el juego entre estos tres basamentos fundamentales, el principio de *autonomía progresiva*³¹ completa el andamiaje (HERRERA; 2019: 2). Los Estados deben orientar sus políticas públicas en base a estos principios y hacerlos cumplir, debiendo ser además el faro orientador de las acciones de todas las personas y actores sociales involucrados en la protección de niños y niñas.

Precisamente el alcance de las responsabilidades en materia de respeto y garantía de derechos de niños y niñas ha sido ratificado por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General 5 de 2003 en los siguientes términos: “El Estado es quien asume obligaciones en virtud de la Convención, pero en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los derechos humanos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños. Es fundamental hacer que toda la legislación interna sea plenamente compatible con la Convención y que los principios y las disposiciones de ésta puedan aplicarse directamente y sean susceptibles de la debida ejecución coercitiva”.

En relación con la centralidad de la Convención y el cambio de paradigma BELOFF (1999: 10) explica lo siguiente: “Es posible sostener que ningún otro instrumento internacional específico de protección de derechos humanos ha tenido la aceptación y el consenso generados por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. La razón que explica tal generalizada aceptación se encuentra en el hecho de que

³⁰ Este derecho surge de manera taxativa del artículo 12 de la Convención según el cual: “Los Estados Parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. De acuerdo con la Observación General 12 del Comité, el artículo 12 “no solo establece un derecho en sí mismo, sino que también debe tenerse en cuenta para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos”(párrafo 2). En los últimos años, el concepto de *participación* ha condensado la doble dimensión de este derecho. Es decir, la participación abarca el derecho a expresar la opinión y a que esa opinión sea sustantiva para la toma de decisiones sobre asuntos que afectan a niños, niñas y adolescentes. Como veremos, el principio de madurez progresiva se articula con el alcance del ejercicio de ese derecho: la participación será mayor en la medida del desarrollo.

³¹ La autonomía progresiva es un principio trasversal de la Convención, receptado en particular en los artículos 5 y 12. Se entiende como la capacidad de los niños, niñas y adolescentes de ejercer sus derechos en la medida de su edad y grado de madurez, lo cual tiene además un correlato en el tipo de políticas que los Estados deben desarrollar para las personas menores de 18 según las distintas etapas de su desarrollo. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha sostenido en la Observación General 20 de 2016 que: "Los enfoques adoptados para garantizar el ejercicio de los derechos de los adolescentes difieren significativamente de los adoptados para los niños más pequeños" (párrafo párr. 1º *in fine*).

prácticamente en todo el mundo los niños son considerados las personas más vulnerables en relación con violaciones a los derechos humanos y que requieren protección específica [...] Así, la discusión sobre las formas de entender y tratar con la infancia, tradicionalmente encaradas desde perspectivas asistencialistas y tutelares, ha cedido frente a una discusión en términos de ciudadanía y de derechos para los más chicos. Es indudable que en prácticamente todos los países se han producido cambios importantes en la manera de concebir los derechos de las personas menores de edad. Tal transformación se conoce como la sustitución de la 'doctrina de la situación irregular' por la 'doctrina de la protección integral', que en otros términos significa pasar de una concepción de los 'menores' -una parte del universo de la infancia- como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho".

2.2.2 El ejercicio de derechos y las garantías de protección en el vínculo entre la niñez y los servicios audiovisuales

El reconocimiento de derechos de niños y niñas en su carácter de audiencias de los contenidos de los medios de comunicación en general, y de los servicios audiovisuales en particular, se estructura en base a la tríada de los artículos 12, 13 y 17 de la Convención sobre Derechos del Niño que garantizan tanto el derecho a la libertad de expresión como el derecho de acceso a la información adecuada para su desarrollo.

Según la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas, leídas conjuntamente, las disposiciones de los mencionados artículos de la Convención establecen un nivel de protección del derecho a la libertad de expresión que es comparable, sino superior, al que prevé, para todas las personas, el artículo 19 de otro tratado internacional de derechos humanos que es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³² Veamos por qué.

³² ONU, Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, *Informe 2014*, párrafo 11. El artículo 19 del Pacto consagra el derecho a la libertad de expresión por cualquier medio y define las circunstancias excepcionales en las que podría admitir restricciones.

Hemos comentado ya la relevancia del derecho consagrado en el artículo 12 de la Convención: el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar libremente la opinión sobre asuntos que les afectan y a que esa opinión sea tomada en cuenta según su grado de madurez.³³ Esta disposición impone a los Estados la obligación de adoptar medidas adecuadas para facilitar la participación sustantiva de niños, niñas y adolescentes en todos los procesos y decisiones que les afectan. Se trata de un derecho que es medular en el cambio de paradigma respecto de la consideración previa de niños y niñas como sujetos dependientes de las decisiones de las personas adultas, ya se trate del entorno familiar como de instituciones públicas o privadas intervinientes de temas de niñez y adolescencia. Es un derecho relevante en todas las áreas de desarrollo de niños y niñas, no obstante la Convención destaca su centralidad en procedimientos judiciales o administrativos en los que sean parte.³⁴

La libertad de expresión está consagrada en el artículo 13 del tratado que establece: “1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de *buscar, recibir y difundir informaciones e ideas* de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas” (los destacados son propios).

Como surge del artículo citado, el derecho a la libertad de expresión tiene tres componentes: *buscar, recibir y difundir* que se encuentran consagrados con la misma formulación y alcance para todas las personas en otros tratados internacionales.³⁵

³³ Véase supra Nota al Pie 31.

³⁴ Véase el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención, y la Observación General 12 de 2009 *sobre el derecho del niño a ser escuchado*.

³⁵ De acuerdo con la interpretación de los órganos internacionales de protección de derechos los componentes buscar, recibir y difundir (que son similares en otros tratados como la Convención Americana en su artículo 13) expresan la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión: individual y social. Al respecto, ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 5/85 lo siguiente: "Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también

Ahora bien, en el caso de niños, niñas y adolescentes cobra relevancia la consideración de qué tipo y calidad de información y contenidos reciben en esta etapa de desarrollo de sus vidas, subjetividad y socialización.

Es por ello que el artículo 17 de la Convención se dirige a establecer obligaciones en materia de contenidos disponibles para niños y niñas, y responsabilidades de protección en los siguientes términos: “Los Estados Parte reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial *la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental*. Con tal objeto, los Estados Parte: a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29; b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales; c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños; d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena; e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para *proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar*, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18”.

Tal como surge del artículo citado en el párrafo que antecede, el vínculo de los niños y niñas con los contenidos de los medios en general, y de los servicios audiovisuales en particular, plantea dos tipos de obligaciones. Por un lado, la obligación de los Estados de que se pongan a disposición materiales adecuados a las distintas edades y grados de madurez. Esto hace parte del derecho a la libertad de expresión en

el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno” (párrafo 30).

la dimensión del acceso a la información y también del derecho a la cultura. Y por otro, la obligación de proteger frente a contenidos que puedan resultar perjudiciales según el nivel de desarrollo, que es la obligación prioritaria sobre la que profundizaremos en esta tesis.

De acuerdo con VERHELLEN (2002: 145), la redacción del artículo 17 tal como quedó receptado en la Convención supone una aproximación más positiva y proactiva en relación con los medios de comunicación, respecto a la que originalmente estaba prevista en el texto durante los debates previos a la adopción del texto final del tratado que planteaban la necesidad de limitaciones más estrictas respecto de la actividad de los medios de comunicación y su responsabilidad.

Como veremos en el epígrafe que sigue, el contenido y alcance de la obligación de protección se especifica en las herramientas interpretativas de la Convención que elabora el Comité de los Derechos del Niño.

Pero además, tanto las previsiones de este artículo como las contenidas en los anteriormente analizados 12 y 13, deben considerarse y aplicarse de manera integral con los principios generales de la Convención.³⁶ Al respecto, la RED ANDI (2010: 25) plantea lo siguiente: “Los artículos anteriormente subrayados [12, 13 y 17] resultan fundamentales al reconocer la necesidad de darles voz a los niños y niñas —inclusive en los medios de comunicación—, así como al ratificar la importancia de que los Estados estén atentos para garantizar la existencia de unos medios de comunicación de buena calidad. No obstante, tales enunciados solamente se pueden comprender en su plenitud cuando se considera la concepción de infancia como resultado del conjunto de proposiciones que componen dicha Convención.” Es decir, cuando se considera a niños y niñas como sujetos de derechos, en pleno desarrollo, siendo prioritaria la garantía de su interés superior, lo que implica el respeto integral de todos sus derechos de la manera más efectiva posible.

2.2.3 Las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño

³⁶ Véase Notas al pie 29, 30 y 31 en este mismo capítulo.

Como se mencionó en la Introducción de este capítulo, el Comité de los Derechos del Niño lleva adelante una tarea de interpretación de la Convención, centralmente, a través de las denominadas Observaciones Generales.³⁷

Las Observaciones Generales son instrumentos jurídicos fundamentales para comprender el alcance de las normas de la Convención en un momento determinado ya que constituyen una interpretación fidedigna de sus postulados y brindan herramientas concretas a los Estados para definir y aplicar sus políticas promoviendo la garantía de los derechos.³⁸

Repasaremos a continuación, según año de adopción de cada una, aquellas Observaciones Generales que resultan pertinentes para comprender el alcance de los derechos reseñados en el epígrafe anterior y, con ellos, de los estándares que nos proponemos colegir en este capítulo.

Observación General 13 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia

El Comité ha analizado las responsabilidades en relación con la protección de niños y niñas frente a contenidos mediáticos inadecuados en la Observación General Nro. 13 *sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, adoptada en 2011, en función de la preocupación por la intensidad y diversidad de formas de violencia de las que son víctimas adolescentes, niños y niñas en todo el mundo.

Dentro del apartado en el que se identifican esas distintas modalidades de violencia, la Observación dedica un párrafo específico, en primer lugar, a lo que denomina “violencia en los medios de comunicación” que focaliza en los estereotipos y

³⁷ Todas las Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos del Niño están disponibles en el sitio web oficial [En línea <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc/general-comments>] (Consulta 20 de junio de 2022). Véanse las citas específicas de cada una de ellas oportunamente a lo largo de este capítulo y en las referencias finales.

³⁸ Si bien la Convención no identifica expresamente a las Observaciones Generales como instrumentos jurídicos, el artículo 45(d) autoriza al Comité a “formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida en virtud de los artículos 44 y 45 de la [...] Convención”. Estas recomendaciones se vuelcan, precisamente, en las mencionadas Observaciones.

representaciones mediáticas negativas de niños y niñas, en particular de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y a quienes se asocia, solo por esta condición, con la comisión de delitos, hechos violentos, marginalidad, etc.³⁹ Es decir, se trata de una preocupación por la violencia en los discursos mediáticos que aluden a niños y niñas y que pueden ser el germen de hechos de violencia de otra índole y gravedad, y también de políticas públicas basadas en enfoque punitivos con la violencia como única respuesta estatal a los conflictos.

A continuación, el Comité se refiere a la “violencia a través de las tecnologías de la información y la comunicación”, e identifica el riesgo que suponen distintas situaciones como los abusos sexuales producidos y/o difundidos a través de Internet; la vulneración del derecho a la imagen; el hostigamiento y la intimidación; el contacto para cooptación y explotación sexual, etc.

Puntualmente, respecto de los riesgos a los que están expuestos niños y niñas en su condición de audiencias de contenidos audiovisuales el Comité advierte: “i) En condición de receptores de información, los niños pueden ser expuestos a publicidad, correo electrónico no deseado, patrocinios, información personal y contenidos agresivos, violentos, de incitación al odio, tendenciosos, racistas, pornográficos, desagradables y/o engañosos que son o pueden ser perjudiciales”.⁴⁰

Es decir, que por esta vía y en ocasión de analizar la exposición de niños y niñas a situaciones de violencia, el Comité reconoce nuevamente que en su calidad de audiencias pueden estar expuestos a contenidos perjudiciales para su desarrollo y, además, detalla qué tipo de contenidos pueden tener este carácter. Resulta importante que, en ese detalle, el Comité califique como contenidos violentos a la incitación al odio y al racismo, y los considere discursos de los que es necesario resguardar a niños, niñas y adolescentes de acuerdo con su grado de desarrollo. En este sentido, en una comprensión integral de los postulados de la Convención, teniendo en cuenta el principio de madurez progresiva, es claro que un adolescente de 16 años tendrá

³⁹ ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General 13 de 2011, párrafo 30.

⁴⁰ *Ídem*, párrafo 31.

mayores herramientas interpretativas para identificar el contenido racista de un discurso que un niño de 6.

En línea con esta preocupación, unos años antes de la adopción de esta Observación General, el *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños de las Naciones Unidas* cuestionaba la exposición de niños y niñas a contenidos violentos en los medios de comunicación en general, en los siguientes términos: “Los medios de comunicación en ocasiones presentan como normales situaciones violentas o glorifican la violencia, incluida la violencia contra los niños, en los medios impresos y visuales, incluidos programas de televisión, películas y videojuegos [...] El acceso a la Internet y su uso por parte de los niños es más difícil de controlar que su uso de los medios impresos, la televisión y las películas [...] varios Estados se han referido al papel dañino que pueden desempeñar los medios de comunicación debido al sensacionalismo, la violación de la privacidad de los niños víctimas de la violencia y la exposición de los niños a la violencia”.⁴¹

Observación General 17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes

En 2013 el Comité adoptó la Observación General 17 *sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes* que se encuentra consagrado en el artículo 31 de la Convención. Motivó la elaboración de esta Observación, la preocupación del Comité por el escaso reconocimiento de estos derechos por parte de los Estados, por la falta de políticas y recursos asignados a su despliegue y por las desigualdades estructurales que plantea su disfrute en perjuicio de miles de niños y niñas.⁴²

El acceso a contenidos adecuados y la protección frente a aquellos que no lo son forma parte, precisamente, del derecho al esparcimiento y la cultura, toda vez que la relación con los contenidos mediáticos, y con los audiovisuales en particular, es en la

⁴¹ A/61/299, *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas*, 29 de Agosto de 2006, párrafos 80 y 82.

⁴² ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General 17 de 2013. Véase consideraciones de los párrafos 2, 3 y 4.

actualidad una pieza clave del desarrollo cultural de las sociedades de las que participan y en las que crecen las niñas y niños. Y así lo destaca positivamente el Comité.

No obstante, la Observación 17 también advierte sobre los riesgos que la interacción y exposición a tecnologías de la información y la comunicación pueden suponer para los niños y niñas.

Por un lado, respecto a los servicios audiovisuales considera lo siguiente: “Buena parte de los medios, en particular los canales principales de televisión, no reflejan el idioma, los valores culturales ni la creatividad de las diversas culturas que existen en la sociedad. Esta visión monocultural no solo limita las posibilidades de que todos los niños se beneficien de la variedad de actividades culturales disponibles, sino que puede también afianzar la idea de que las culturas no mayoritarias tienen un valor menor.”⁴³ El Comité ratifica así que el acceso igualitario a contenidos audiovisuales que representan la diversidad de las audiencias de niños, niñas y adolescentes en los distintos países, es parte constitutiva de derecho a la cultura.

Otra cuestión que enfatiza la Observación General 17 es la responsabilidad de los Estados y de actores no estatales en la protección frente a contenidos no adecuados, como parte constitutiva del derecho al esparcimiento y la vida cultural. De acuerdo con párrafo 57 de la Observación plantea lo siguiente: “La obligación de proteger exige que los Estados partes adopten medidas para impedir que otros actores interfieran en los derechos reconocidos en el artículo 31 o los restrinjan. En consecuencia, los Estados están obligados a garantizar: [...] b) La regulación de los actores no estatales. Deben establecerse leyes, reglamentos y directrices, junto con las asignaciones presupuestarias necesarias y con mecanismos de vigilancia y aplicación eficaces, para velar por que todos los miembros de la sociedad civil, incluido el sector empresarial, cumplan las disposiciones del artículo 31, con inclusión de lo siguiente: [...] La protección contra los materiales culturales, artísticos o recreativos que puedan ser perjudiciales para el bienestar del niño, con inclusión de sistemas de protección y clasificación que regulen los programas y las películas transmitidos por los medios de comunicación, teniendo en

⁴³ *Ídem*, párrafo 46.

cuenta lo dispuesto tanto en el artículo 13, sobre la libertad de expresión, como en el artículo 18, sobre la responsabilidad de los padres”.⁴⁴

Además de ratificar, entre muchas otras medidas destinadas a la realización plena de los derechos al esparcimiento y la cultura, la necesidad de generar políticas públicas de protección de las audiencias de niños y niñas frente a contenidos inadecuados, la Observación parcialmente citada introduce una cuestión central que es la responsabilidad de los actores no estatales, en particular el sector empresarial, en la garantía de los derechos de niños y niñas, tema en el que profundizamos a continuación.

Observación General 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño

Los debates en torno a los impactos de las actividades empresariales y la responsabilidad de las empresas en la prevención, protección y reparación de violaciones a los derechos humanos han concentrado la preocupación de los organismos de Naciones Unidas en los últimos veinte años. El proceso de adopción de un marco jurídico no vinculante plasmado en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, y sus instancias de seguimiento posterior, son la resultante de esos debates.⁴⁵

En el ámbito de la protección de la infancia, el Comité de los Derechos del Niño adoptó en 2013 la Observación General 16 *sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño* en la convicción de que la actividad empresarial afecta de distintas maneras la vida de niños, niñas y adolescentes, incluso con la posibilidad de generar daños irreparables para su desarrollo.⁴⁶ Como

⁴⁴ *Ídem*, párrafo 57.

⁴⁵ Véase A/HRC/RES/17/4. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad los Principios el 16 de junio de 2011.

⁴⁶ Un antecedente de la Observación General 16 es el documento Derechos del Niño y Principios Empresariales (UNICEF y *Save the Children*, 2012) que identifica una gama de acciones que las empresas deberían llevar a cabo para prevenir y tratar cualquier impacto negativo sobre los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, al igual que identifica acciones que las empresas pueden llevar adelante para potenciar esos derechos. Este texto se vincula también con la adopción de los mencionados Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, poco tiempo antes.

veremos, la Observación incluye expresamente a las empresas de medios de comunicación como destinatarias de sus postulados.

En primer lugar, el Comité reafirma en este texto las responsabilidades de las estructuras de los distintos niveles del Estado respecto de los derechos de niños y niñas. La Observación se alinea, en este sentido, con el criterio adoptado por los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos antes mencionados. De acuerdo con CANTÚ RIVERA (2013: 164) los Principios Rectores confirman la perspectiva actual del derecho internacional general y de los derechos humanos en torno a la responsabilidad del Estado, afirmando explícitamente que este será responsable por su falta de debida diligencia —u omisión— para proteger a aquellos que se encuentren bajo su jurisdicción de toda violación de derechos humanos que pueda ser cometida por actores no estatales, como son las empresas. Es decir, que no obstante en la actualidad las empresas son sujetos de responsabilidades específicas, los Estados conservan, sin atenuantes, sus obligaciones como signatarios de la Convención y además deben supervisar la actividad de las empresas.

Es por ello que el Comité señala, en el párrafo 10 de la Observación General 16 lo siguiente: “Es importante recordar que la Convención y sus protocolos facultativos comprometen al Estado en su conjunto, independientemente de sus estructuras, poderes u organización internos. Además, la descentralización del poder, mediante la devolución de competencias y la delegación, no reduce la responsabilidad directa del Estado de cumplir sus obligaciones para con todos los niños que se hallen en su jurisdicción”.⁴⁷

Unos párrafos más adelante, la Observación reitera la responsabilidad estatal no obstante se deleguen funciones en empresas privadas u organizaciones sin fines de lucro. Entiende en este sentido el Comité: “Los Estados no están exentos de sus obligaciones en virtud de la Convención y sus protocolos facultativos cuando delegan sus funciones o encargan su desempeño a una empresa privada o a una organización sin fines de lucro. Un Estado incumplirá las obligaciones que le incumben en virtud de la

⁴⁷ ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 16 (2013), párrafo 10.

Convención si no respeta, protege y hace efectivos los derechos del niño en relación con las actividades y operaciones empresariales que afectan a los niños”.⁴⁸

Este punto es relevante en relación con el tema central de esta tesis ya que, en América Latina, los servicios de televisión abierta, que explotan el espectro radioeléctrico público, son provistos en su mayoría por prestadores con fines de lucro o por empresas públicas o mixtas público-privadas. Es decir, el Estado delega mayormente la prestación de estos servicios audiovisuales. Además, estos prestadores no brindan cualquier tipo de servicios, sino bienes y servicios audiovisuales que se encuentran protegidos por la Convención UNESCO sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, lo cual enfatiza el rol de garantía estatal.⁴⁹

Retomando el análisis de la Observación General 16, el documento establece en su párrafo 8 que: “El Comité considera que *las obligaciones y las responsabilidades de respetar los derechos del niño* se extienden en la práctica más allá de los servicios e instituciones del Estado y controlados por el Estado y *se aplican a los actores privados y a las empresas*. Por lo tanto, todas las empresas deben cumplir sus responsabilidades en relación con los derechos del niño y los Estados deben velar por que lo hagan” (el destacado es propio).⁵⁰ Este pasaje no deja lugar a dudas: el respeto por la Convención es exigible también a las empresas y demás actores privados.

En cuanto a los instrumentos jurídicos con que cuentan los Estados para hacer respetar los derechos por parte de las empresas, expresamente identifica el Comité lo siguiente: “La *legislación y la reglamentación son instrumentos indispensables* para garantizar que las actividades y las operaciones de las empresas no incidan negativamente en los derechos del niño ni los vulneren. *Los Estados deben promulgar*

⁴⁸ *Ídem*, párrafo 25.

⁴⁹ La Convención fue adoptada en 2005. Los países analizados en esta tesis son parte de la Convención ya que la han ratificado. Sintetiza FRAU-MEIGS (2014: 45) en estos términos el contenido de la Convención: “El tratado reconoce la situación específica de los bienes y los servicios culturales, la soberanía de los estados en la aplicación de mecanismos para favorecer la diversidad cultural (incluyendo la intervención y los impuestos), la aparición de nuevos actores (sociedad civil y población autóctona) y la solidaridad internacional con los países en vías de desarrollo (frente a acuerdos bilaterales). También sitúa a la diversidad cultural en igualdad de condiciones con otros instrumentos con los que potencialmente podría chocar, como la propiedad intelectual y los derechos de gestión digital defendidos en el marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)”.

⁵⁰ *Ibidem*, párrafo 8.

*leyes que den efecto a los derechos del niño por terceras partes y que proporcionen un entorno jurídico y reglamentario claro y previsible que permita que las empresas respeten los derechos del niño” (el destacado es propio).*⁵¹

Así, de acuerdo con el criterio del Comité, la responsabilidad estatal indelegable se expresa en la reglamentación que, como instrumento jurídico, resulta irremplazable y es salvaguarda a su vez de la seguridad jurídica que requiere la actividad de las empresas.

Otra aclaración de la que deja constancia el Comité es la distinción entre la existencia y cumplimiento de las normas jurídicas y las buenas prácticas e iniciativas voluntarias de las empresas. Este punto es clave para la relación Estado-empresas en general y en relación con la temática y actores aludidos en esta tesis en particular, ya que la autorregulación a través de códigos deontológicos e instrumentos similares suele ser invocada desde las empresas de servicios audiovisuales (e incluso desde los propios Estados) para eludir o mitigar la exigencia de cumplir con normas que garanticen los derechos de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

Al respecto establece la Observación General: “El Comité reconoce que las acciones voluntarias de las empresas en cuanto a la responsabilidad empresarial, como las inversiones sociales, la promoción y la participación en las políticas públicas, los códigos de conducta voluntarios, las actividades filantrópicas y otras actividades colectivas, pueden promover los derechos del niño. Los Estados deben alentar este tipo de acciones e iniciativas voluntarias como un medio para crear una cultura empresarial que respete y favorezca los derechos del niño. Sin embargo, cabe destacar que *este tipo de acciones e iniciativas voluntarias no sustituyen la acción del Estado y la regulación de las empresas* de acuerdo con las obligaciones que imponen la Convención y sus protocolos, ni la obligación de las empresas de respetar los derechos del niño” (el destacado es propio).⁵²

⁵¹*Ídem*, párrafo 53.

⁵² *Ídem*, párrafo 9.

Bajo el título “Medidas legislativas, reglamentarias y de aplicación”, la Observación General dedica un párrafo específico a “la industria de los medios de comunicación” en el que ratifica el imperativo de que existan regulaciones dirigidas al sector. El Comité lo establece en los siguientes términos: “La industria de los medios de comunicación, incluidos los sectores de la publicidad y la mercadotecnia, puede afectar tanto negativa como positivamente a los derechos del niño. En virtud del artículo 17 de la Convención, los Estados tienen la obligación de alentar a los medios de comunicación, incluidos los privados, a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, por ejemplo en relación con estilos de vida saludables. Los medios *deben estar regulados de manera adecuada para proteger a los niños* contra la información perniciosa, especialmente material pornográfico o material que presente o fomente la violencia, la discriminación y las imágenes sexualizadas de los niños, al tiempo que se reconoce el derecho de los niños a la información y la libertad de expresión. Los Estados deben alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices que velen por el pleno respeto de los derechos del niño, incluida su protección contra la violencia y las representaciones que perpetúen la discriminación, en toda la cobertura de los medios”.⁵³

La interpretación del Comité es clara respecto al imperativo de que se regule de manera adecuada la actividad de los medios para la protección de niños y niñas, y en este sentido, desde nuestra consideración, la Observación General aclara lo que podría dar lugar a dudas en la lectura literal del artículo 17 de la Convención que utiliza formulaciones como “alentarán a los medios de comunicación a difundir...” o “promoverán la elaboración de directrices apropiadas...”, aparentemente más alineadas con la auto imposición de criterios de tipo deontológico que con el cumplimiento de normas jurídicas. La interpretación del Comité valora, en los distintos pasajes que hemos citado, la existencia de códigos deontológicos, buenas prácticas de la industria e iniciativas afines pero sin que su existencia reemplace ni desplace la imprescindible regulación estatal de su actividad, un criterio que ha sido confirmado en interpretaciones posteriores del Comité que atañen al sector audiovisual.

⁵³ *Ídem*, párrafo 58.

Además, y como complemento de lo antes dicho, el criterio del Comité, volcado en las citas de los párrafos anteriores nos sitúan en una cuestión ya mencionada y que es el carácter insuficiente de la alternativa de la autorregulación de los medios de comunicación en general, y de los servicios audiovisuales en particular, como instrumento único para garantizar los derechos de las audiencias.⁵⁴

Observación General 25 *relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital*

En plena pandemia del Covid 19, el Comité llevó adelante el proceso final de participación y debate de la Observación General 25 *relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital*, que se adoptó finalmente en las sesiones de 2021.

Este documento, recogiendo el carácter dinámico que caracteriza a las normas de protección de derechos, avanza en su interpretación respecto de un entorno —el digital— cuyo despliegue tal como lo conocemos hoy, y se prevé en el futuro, no estuvo contemplado durante los diez años de debate que tuvo la Convención en la década de 1980.⁵⁵

Si bien las recomendaciones de esta Observación General se refieren a tecnologías, servicios y contenidos que no son los considerados en esta tesis, resulta pertinente recuperar algunas disposiciones del Comité en esta Observación por cuanto ratifican interpretaciones sobre las responsabilidades en materia de derechos de niños y niñas que hemos analizado hasta aquí.

En primer lugar, el Comité confirma expresamente que, así como las personas adultas, los niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos en su relación con las

⁵⁴ Profundizaremos en este debate a lo largo de esta tesis. Baste en este punto comentar, siguiendo a BECERRA y MASTRINI (2021: 285) que en América Latina (a diferencia de lo que ocurre en otros contextos) la llamada autorregulación de las comunicaciones es tributaria de esa noción maximalista de la libertad de expresión que es reactiva a la discusión y adopción de reglas de juego (regulaciones) a través de leyes democráticamente sancionadas en órganos legislativos.

⁵⁵ La Observación considera parte del entorno digital a las siguientes tecnologías y servicios: “El entorno digital está en constante evolución y expansión, y abarca las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluidas las redes, los contenidos, los servicios y las aplicaciones digitales, los dispositivos y entornos conectados, la realidad virtual y aumentada, la inteligencia artificial, la robótica, los sistemas automatizados, los algoritmos y el análisis de datos, la biometría y la tecnología de implantes”. ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General 25 de 2021, párrafo 2.

tecnologías, contenidos y servicios digitales. Concretamente afirma: “Los derechos de todos los niños deben respetarse, protegerse y hacerse efectivos en el entorno digital”.⁵⁶ Si bien puede considerarse una obviedad, en un contexto de debate permanente sobre la regulación de las plataformas, aplicaciones y servicios, esta interpretación del Comité es fundamental para dimensionar la densidad del desafío que representa el hecho de que la obligación de garantía de derechos en este entorno se considere un mandato emanado de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En segundo término, el Comité enfatiza en la responsabilidad de las empresas proveedoras de servicios en el entorno digital y que estas pueden, en su actividad, vulnerar derechos de niños y niñas (la Observación detalla las formas de violencia a las que pueden estar expuestos, las posibles afectaciones del derecho a la intimidad, a la imagen y a la privacidad, las limitaciones en el ejercicio de la participación, entre otras). Por ello ratifica lo siguiente: “Las empresas deben respetar los derechos de los niños e impedir y reparar toda vulneración de sus derechos en relación con el entorno digital. Los Estados partes tienen la obligación de garantizar que las empresas cumplan esas obligaciones”.⁵⁷ Entre las medidas que deben llevar adelante los Estados, la Observación incluye la legislación nacional para garantizar que el despliegue del entorno digital sea compatible con los derechos garantizados a niños, niñas y adolescentes en la Convención.⁵⁸

Ahora bien, no escapa al Comité que la expansión de las tecnologías y servicios es un fenómeno transnacional y que esto puede poner en jaque –como efectivamente ocurre– la jurisdicción estatal para controlar sus actividades. Lejos de diluir la responsabilidad del Estado en este escenario global, surge de la interpretación de la Observación General que los Estados deben fortalecer su rol en la protección de

⁵⁶ *Ídem*, párrafo 4.

⁵⁷ *Ídem*, párrafo 35.

⁵⁸ La legislación inaugura el capítulo sobre medidas generales de aplicación de la Observación General para los Estados (capítulo V). En los párrafos 36 y 37 el Comité reitera la prioridad de las responsabilidades estatales en la elaboración, vigilancia, aplicación y evaluación de leyes y reglamentos dirigidos a las empresas prestadoras de servicios.

derechos en este entorno, tal como surge del muy detallado catálogo de medidas que insta a adoptar.⁵⁹

Finalmente, la Observación General identifica y detalla el tipo de contenidos cuyo acceso a temprana edad puede resultar nocivo para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes e insta al despliegue de herramientas de etiquetado, conciso e inteligible, orientación parental y catalogación por edad, dedicando especial atención a la necesidad de que estas herramientas de protección (aplicadas en general con sistemas automatizados de moderación de contenidos) no afecten el derecho de acceso a la información de niños y niñas ni representen cercenamientos encubiertos a la libertad de expresión de todas las personas.⁶⁰

2.2.4 Las pautas de la Relatoría Especial sobre la Promoción y Protección de la Libertad de Expresión de Naciones Unidas

Como mencionamos en la Introducción de este capítulo, en el ámbito de Naciones Unidas funciona la Relatoría Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, con el mandato de proteger y promover la libertad de opinión y de expresión a la luz del derecho y las normas internacionales de derechos humanos.

El derecho a la libertad de expresión de niños, niñas y adolescentes ha formado parte de las preocupaciones de la Relatoría, en particular a mediados de la década pasada, etapa en la cual se llevaron adelante distintas iniciativas destinadas a debatir, en ámbitos internacionales, la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes en su vínculo con los medios de comunicación y con la convergencia tecnológica.

⁵⁹ Véase el capítulo V de la Observación que detalla acciones en los ámbitos de la legislación, las políticas públicas y estrategias integrales, la coordinación entre las áreas estatales concernidas, la asignación de recursos, la supervisión del cumplimiento de derechos por parte de otros actores, la investigación, la sensibilización y la capacitación, sintetizando a muy grandes rasgos el profuso abanico de iniciativas que insta a desplegar el Comité.

⁶⁰ Véanse los párrafos 54 a 56 de la Observación General 25.

En 2014 la Relatoría Especial presentó a la Asamblea General de Naciones Unidas un informe centrado en la vigencia del derecho a la libertad de expresión de niños, niñas y adolescentes.⁶¹

El Informe se inicia con un detallado análisis de los instrumentos jurídicos que consagran el derecho a la libertad de expresión —en particular la Convención sobre los Derechos del Niño y su vínculo con otros tratados de derechos humanos—; señala obstáculos para el ejercicio de este derecho; destaca experiencias relevantes para su promoción y protección en distintos contextos; se detiene en el rol de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la promoción de derechos de la niñez y la adolescencia; y formula recomendaciones de regulación y políticas públicas de distinto alcance.

En lo que atañe a los criterios de la protección de niños, niñas y adolescentes en su calidad de audiencias de servicios audiovisuales el Informe sostiene lo siguiente: “Los Estados partes están obligados en virtud del artículo 17 e) [de la Convención sobre Derechos el Niño] a elaborar directrices apropiadas para proteger al niño de toda información y material que sea perjudicial para su bienestar. En consecuencia, aunque los niños deberían tener acceso a una creciente variedad de material conforme van madurando, en función del desarrollo de sus capacidades, deben estar igualmente protegidos frente al material que pueda perjudicar su desarrollo”.⁶² La doble dimensión del derecho consagrado en el artículo 17 queda ratificada en esta interpretación: debe desarrollarse material adecuado y debe protegerse de aquel que no lo es, y es el Estado el que debe elaborar las directrices a las que refiere precisamente ese artículo.

Luego sigue diciendo la Relatoría: “En algunas esferas pueden ser legítimos y comprensibles los temores por la seguridad y el bienestar de los niños al acceder a determinados tipos de información. Por ejemplo, muchos países regulan la radiodifusión, y la televisión en particular, con miras a la protección de los niños, entre otras cosas. La reglamentación nacional a menudo incluye algún tipo de sistema

⁶¹ ONU, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe a la Asamblea General, A/69/335, 21 de agosto de 2014.

⁶² *Ídem*, párrafo 31.

divisorio, por ejemplo, y establece órganos independientes para su aplicación. El contenido que en general se considera inadecuado para los niños incluye el sexo explícito, la violencia y el lenguaje ofensivo. Sin embargo, la reglamentación puede tener importantes repercusiones en la libertad de los medios de comunicación. Además, la definición de lo que constituye información perjudicial es subjetiva. En consecuencia, toda reglamentación encaminada a proteger a los niños y los mecanismos adoptados para asegurar su cumplimiento deberían examinarse periódicamente de forma abierta y transparente para evitar la imposición de restricciones desproporcionadas o arbitrarias que restrinjan los derechos tanto de los adultos como de los niños. Por otra parte, es fundamental garantizar la independencia de los órganos encargados de hacer cumplir esa reglamentación; las normas relativas a su composición, por ejemplo, deberían definirse con el fin de protegerlos contra cualquier injerencia, en particular por parte de fuerzas políticas o intereses económicos. El resultado de unas definiciones imprecisas y amplias de la información perjudicial, por ejemplo para determinar la manera de establecer filtros de Internet, puede impedir el acceso de los niños a información susceptible de ayudarles a tomar decisiones con conocimiento de causa, incluida información honesta, objetiva y apropiada en función de la edad acerca de cuestiones tales como la educación sexual y el consumo de drogas. Esto puede exacerbar, en lugar de disminuir, la vulnerabilidad de los niños a los riesgos”.⁶³

La recomendación citada se reitera unos párrafos más adelante en los siguientes términos: “Los Estados deben revisar detenidamente las leyes y los reglamentos relativos a la protección de los niños en las actividades de radiodifusión, Internet y otros medios de comunicación. Los sistemas de clasificación son aceptables para la protección de los niños en las actividades de radiodifusión, por ejemplo, pero la supresión de cualquier expresión particular antes de que se haga pública es inaceptable. La independencia de las autoridades encargadas de hacer cumplir la reglamentación sobre las comunicaciones debe estar protegida frente a la injerencia política y económica.”⁶⁴

Los párrafos citados contienen numerosos y diversos temas a analizar, más allá de los que reiteran los criterios ya abordados en este capítulo como la necesaria

⁶³ *Ídem*, párrafos 48 y 49.

⁶⁴ *Ídem*, párrafo 87.

existencia de reglamentaciones y el tipo de contenidos que son materia de protección. Descartando estos últimos para evitar sobreabundar, corresponde destacar desde nuestra consideración las siguientes cuestiones.

Por un lado, el reconocimiento de la posible tensión entre las regulaciones que afecten contenidos y el ejercicio de la libertad de expresión tanto de personas adultas como de niñas, niños y adolescentes, una cuestión que tiene extenso recorrido en los debates en América Latina como profundizaremos en el epígrafe que sigue.

Y por otro, la identificación de los requisitos de las normas que regulen la protección de la niñez frente a contenidos inadecuados (proporcionalidad de la restricción respecto del objetivo de las regulaciones; precisión en la formulación; revisión periódica de las disposiciones) y de legitimidad de las autoridades estatales encargadas de hacerlas cumplir (en particular la Relatoría enfatiza en la necesaria independencia de las autoridades de aplicación respecto de intereses políticos y económicos). Volveremos sobre estos criterios más adelante en este capítulo.

2.3 Los estándares del sistema interamericano de derechos humanos

En el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, en el que se encuentran comprometidos todos los países que serán estudiados en esta tesis, es preciso también analizar los instrumentos jurídicos, la jurisprudencia pertinente y los informes y recomendaciones de los órganos de protección.

El sistema interamericano no cuenta con un tratado dedicado especialmente a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes como existe a nivel universal. La protección de este grupo se colige de la conjunción de diversos instrumentos jurídicos de carácter general de ámbito interamericano.⁶⁵

⁶⁵ Nos referimos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre cuyos términos volveremos en los párrafos que siguen; la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (o “Protocolo de San Salvador”); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994; la Convención Interamericana para La Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999; la Declaración Americana de los Pueblos Indígenas, de 2016; y la

América Latina lideró desde 1989 la campaña por la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la actualidad todos los países comprendidos en el análisis de esta investigación cuentan con legislación nacional que recepta los principios y derechos consagrados en la Convención.⁶⁶ Este panorama no se traduce actualmente en índices auspiciosos en materia de realización efectiva de los derechos consagrados en ese tratado siendo América Latina uno de los continentes en los que la desigualdad y la pobreza afectan más directamente a niños, niñas y adolescentes.⁶⁷ Esta es una dramática realidad que no obstante exceder el objeto de este trabajo, constituye el contexto que nos interpela sobre la distancia entre las normas y su impacto efectivo en la situación crítica de los sectores más vulnerables de la sociedad. Es, además, el telón de fondo a partir del cual analizaremos las políticas de los Estados, procurando conjeturar sobre sus impactos efectivos en la calidad de vida de miles de niños, niñas y adolescentes.

2.3.1 El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

En el ámbito del sistema interamericano de protección de derechos, la fundamentación jurídica de la protección de niños, niñas y adolescentes frente a contenidos mediáticos inadecuados para su desarrollo surge —y aun se intenta debatir

Convención Interamericana contra el Racismo, Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia de 2013.

⁶⁶ Ha sostenido al respecto UNICEF (2019: 10) lo siguiente: “Resulta sumamente auspicioso que todos los países de América Latina —sin excepción— hayan sido pioneros en ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, como también que —mayoritariamente— los países de la región asumieran el deber de adecuar su legislación interna a esta nueva concepción de la infancia y la adolescencia, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4 de la Convención. Ese deber, normalmente, se identificó con la sanción de una ley o código de derechos de las niñas, niños y adolescentes. En la actualidad [a 2019], salvo Chile, Cuba y Panamá, todos los demás países de la región aprobaron leyes de estas características.” El artículo 4 de la Convención al que refiere la cita es el que establece la obligación de los Estados de adoptar las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos reconocidos en el tratado. En 2022 Chile adoptó una norma nacional de protección.

⁶⁷ De acuerdo con el Informe Panorama Social 2022 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022: 15), 201 millones de personas (32,1% de la población total de la región) viven en situación de pobreza, de los que 82 millones (13,1%) se encuentran en situación de pobreza extrema. En particular, el Informe alerta sobre el impacto diferencial de la situación en niños, niñas y adolescentes en los siguientes términos: “Las estimaciones de la CEPAL indican que, en 2022, la pobreza afectaría al 45,4% de las personas menores de 18 años de América Latina, 13,3 puntos porcentuales por encima del promedio correspondiente a la población total. En particular, la pobreza extrema afectaría al 18,5% de las personas menores de 18 años, que enfrentan un mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria al vivir en hogares que no pueden cubrir una canasta básica de alimentos”. En cuanto a la desigualdad, un fenómeno multidimensional, también de acuerdo con la CEPAL (2016), América Latina es el continente más desigual del mundo, afectando esta situación en particular a niños, niñas y adolescentes.

también— desde la perspectiva de la regulación del derecho a la libertad de expresión en general, antes que como un derecho de niños y niñas. A este enfoque posiblemente colabore la ausencia de un tratado general de protección de la infancia y la tradición de la especial protección del derecho a la libertad de expresión en el continente, teniendo en cuenta el cercenamiento sistemático de este derecho durante los gobiernos dictatoriales que asolaron a los distintos países y la influencia de la perspectiva sobre la protección de la libertad de expresión de la Primera Enmienda a la Constitución de Estados Unidos.⁶⁸

En este marco corresponde, en primer lugar, analizar el alcance de las disposiciones del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 que consagra el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y la jurisprudencia y herramientas interpretativas del alcance de este derecho que surgen de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Establece el artículo 13 de la Convención Americana: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente *no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.* 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por

⁶⁸ La primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que ha tenido influencia en las constituciones de países del continente y en la perspectiva adoptada por Organización de Estados Americanos (OEA) y sus órganos, establece que: “El Congreso no aprobará ninguna ley que se aboque al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma; o que coarte la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios”.

cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.* 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional” (los destacados son propios).

De acuerdo con FELGUERAS (1997: 476) la protección de la libertad de expresión es más amplia que la de otros derechos en virtud del papel que este cumple en las sociedades democráticas y en relación con la vigencia de otros derechos humanos. En palabras del autor, “la libertad de expresión es vista como una condición necesaria para la existencia de un debate público sobre asuntos políticos o de interés general, debate que es esencial para la existencia misma de la sociedad democrática”.⁶⁹

Analicemos a continuación los elementos de esta disposición que son medulares para nuestra investigación.

La excepción a la prohibición de censura previa

Los organismos jurisdiccionales del sistema interamericano de protección de derechos humanos —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos—⁷⁰ en el marco de la interpretación inciso 4 del artículo 3 de la Convención, son coincidentes en ratificar la potestad estatal de establecer regulaciones a espectáculos públicos, considerándose incluido el acceso a

⁶⁹ Este “estándar democrático” del derecho a la libertad de expresión ha sido ratificado extensamente por la Corte Interamericana en particular en la Opinión Consultiva 5/1985 ya mencionada.

⁷⁰ La Corte Interamericana es uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos (conjuntamente con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos). Es una institución judicial autónoma, con base en San José de Costa Rica, cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana. Por su parte, la Comisión Interamericana es el órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente. Antes de ser considerados por la Corte, los casos contenciosos deben transitar un procedimiento ante la Comisión.

contenidos audiovisuales en distintos formatos, siempre que tengan por objeto la protección de niños y niñas, en el marco de la garantía de la libertad de expresión.

En el caso conocido como “La Última Tentación de Cristo” (caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile) la Corte dejó sentado que: “El artículo 13.4 de la Convención [Americana de Derechos Humanos] establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión”.⁷¹

Así, la jurisprudencia del sistema interamericano confirma, por un lado, la prohibición de censura previa casi absoluta y, paralelamente, la facultad regulatoria del Estado para el acceso de niños y niñas a espectáculos públicos siempre que se realice en los términos estrictamente fijados por el artículo 13 de la Convención, es decir, por ley (BERTONI, 2007: 909).

La excepción a la prohibición de censura en función de la protección de niños, niñas y adolescentes no constituye un impedimento a la exhibición sino la admisión de regulaciones de acceso fundamentadas en el objetivo de proteger a niños, niñas y adolescentes frente a contenidos inadecuados.⁷²

⁷¹ Corte IDH, caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C Nro. 73, párrafo 70. El caso de originó por el rechazo del Consejo de Calificación Cinematográfica de Chile a la exhibición de la película “La última tentación de Cristo”, rechazo que fue confirmado también judicialmente. Más allá de la complejidad del procedimiento y de los argumentos de fondo del cuestionamiento a la exhibición, formulado desde sectores conservadores de la Iglesia Católica, resulta pertinente al análisis de esta tesis comentar que, en virtud de la decisión de la Corte en el caso, se llevó adelante en Chile una reforma constitucional para eliminar la censura cinematográfica, reemplazándola por un sistema de calificación de películas regulado por ley (Ley 19.846 de Calificación de Producción Cinematográfica). El sistema está basado en las edades de las audiencias brindando información orientativa sobre el contenido de las producciones, tal como se prevé en todos los sistemas afines vigentes.

⁷² Si pensamos, a modo de ejercicio de este razonamiento, en el contenido audiovisual de tipo sexual para adultos, las prohibiciones de emisión en horarios aptos para todo público, las codificaciones y demás modalidades de restricción de acceso a esos contenidos no impiden la exhibición al público adulto, es decir, no constituyen modalidades de censura en los términos prohibidos por la normativa que analizamos, sino mecanismos emanados de la regulación para proteger a las audiencias de personas menores de edad para quienes el acceso a esos materiales no es adecuado.

Unos años antes, la Corte había consagrado también la excepción a la regla de la prohibición de censura cuando se trata de espectáculos públicos, en la Opinión Consultiva 5 de 1985.⁷³ Ello en los siguientes términos: “El artículo 13.2 de la Convención define a través de qué medios pueden establecerse legítimamente restricciones a la libertad de expresión. Estipula, en primer lugar, la prohibición de la censura previa la cual es siempre incompatible con la plena vigencia de los derechos enumerados por el artículo 13, salvo las excepciones contempladas en el inciso 4 referentes a espectáculos públicos, incluso si se trata supuestamente de prevenir por ese medio un abuso eventual de la libertad de expresión. En esta materia toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención”.⁷⁴

La cuestión también fue considerada por la Comisión Interamericana en octubre de 2000, fecha en la que adoptó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, destinada a contribuir en la interpretación del alcance y protección efectiva del derecho a la libertad de expresión. De estos principios, el que corresponde destacar es el número 5 de acuerdo con el cual: “La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.⁷⁵

En un documento interpretativo posterior a la Declaración, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión puntualizó respecto a la prohibición de

⁷³ La decisión sobre casos, tales como los que hemos mencionado hasta aquí, se encuentra dentro de la competencia contenciosa de la Corte, que incluye además la supervisión del cumplimiento de las sentencias que adopta que son de obligatorio acatamiento para los Estados. La adopción de Opiniones Consultivas integra la función consultiva de la Corte. Las competencias de este tribunal se completan con la posibilidad de dictar medidas provisionales frente a urgentes y graves afectaciones a los derechos humanos.

⁷⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva 5 del 13 de Noviembre de 1985, párrafo 38. Dicha Opinión Consultiva se originó en un pedido del Gobierno de Costa Rica para que la Corte tratara la temática a través de la interpretación de los mencionados artículos de la Convención. Constituye un documento clave en la determinación del contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión individual y social (véanse en particular los párrafos 30 a 41).

⁷⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, Principio 5.

censura del Principio 5 que: “La única excepción a la prohibición de censura previa es para regular el acceso a los espectáculos públicos de los menores de edad para su protección moral.”⁷⁶

Condiciones para la determinación de responsabilidades ulteriores

De acuerdo con el artículo 13 de la Convención ya citado, el ejercicio de la libertad de expresión puede ser sometido a responsabilidades ulteriores en los términos admitidos por el inciso 2 de esa norma, es decir, fijadas por ley en función de asegurar objetivos también específicamente establecidos por la Convención.

Siguiendo a BERTONI (2007: 915), quien analiza las pautas de la Opinión Consultiva 5/85 sobre este punto: “para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza [es decir, el derecho a la libertad de expresión] y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13”.

Se entiende por responsabilidades ulteriores —es decir, posteriores a la emisión de la expresión que se cuestiona— a aquellas medidas de tipo civil, administrativo o penal, susceptibles de ser adoptadas como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión. No profundizaremos sobre esta cuestión compleja y delicada que involucra tensiones y equilibrios entre distintos derechos y que atañe a la calidad misma del debate democrático. Solamente nos referiremos a continuación a responsabilidades ulteriores de tipo administrativo que pueden adoptar los organismos competentes —en general en cabeza de las autoridades reguladoras del audiovisual— y que son las contempladas en algunas regulaciones sobre servicios de comunicación audiovisual en la región frente a la afectación de los derechos de niños y niñas en su calidad de audiencias.

Así, junto con el análisis de la excepción a la prohibición de censura previa,⁷⁷ la cuestión de las responsabilidades ulteriores es clave en relación con la protección de las

⁷⁶ CIDH – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios*, Nota al pie nro. 29.

niñas y niños ya que son el fundamento de las consecuencias punitivas de tipo administrativo y pecuniario para los servicios audiovisuales que vulneran principios de protección en sus emisiones. Como toda responsabilidad ulterior, deben cumplir con los requisitos que analizamos a continuación.⁷⁸

La Comisión Interamericana, en el documento interpretativo de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión puntualiza respecto a los requisitos de las responsabilidades ulteriores lo siguiente: “La imposición de restricciones a la libertad de expresión sólo admite responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley, donde los fines que se persiguen sean legítimos, y los fundamentos para establecer la responsabilidad sean necesarios para asegurar el fin que se procura [...] Las responsabilidades ulteriores se encuentran reguladas por el artículo 13 de la Convención y solo proceden de manera restringida cuando fuere necesario para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de otros [...] La legitimidad no constituye un concepto vacío que los Estados pueden determinar libre o arbitrariamente, sino que configuran lo que la doctrina jurídica conoce como conceptos jurídicos indeterminados. Estos consisten en conceptos cuyo contenido debe ser predecible, utilizando las reglas de la razonabilidad y la sana lógica, y cuya interpretación en definitiva sólo permite una solución justa”.⁷⁹

Siguiendo a la Comisión, LORETI (2007: 976) sintetiza los requisitos que deben cumplir las responsabilidades ulteriores en los siguientes términos: “deben cumplir con el principio de legalidad y la ley debe ser clara y precisa además de ser dictada con anterioridad a los hechos. En este plano, si bien no es un mandato explícito de la Convención, parecería obvio que dicha norma debe ser publicada [...] Otro de los requisitos específicos que reclama la literalidad de la segunda parte del artículo 13.2 es que se cumpla con el principio de necesidad.” Hemos comentado requisitos similares

⁷⁷ Un ejemplo de esta excepción es el caso de una película sólo apta para mayores cuyo contenido se adapta (recortando escenas no adecuadas) para ser emitida en horario apto para todo público.

⁷⁸ Si retomamos el ejemplo de la nota al pie anterior, las sanciones administrativas pueden consistir en penalidades económicas que pueden imponerse a la licenciataria de televisión que no realice los ajustes correspondientes y que emita, en horario apto para todo público, una película con contenido violento considerado por ley como no adecuado.

⁷⁹ CIDH–Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios*, cit. párrafos 22 y 23.

en las interpretaciones del Comité de los Derechos del Niño reseñadas en el epígrafe anterior. A estas se suman la legitimidad de origen de la norma y de los organismos a cargo de su implementación.

2.3.2 Otras pautas relevantes del sistema interamericano

En 2019 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Comisión Interamericana, a través de la Relatoría sobre Derechos de la Niñez,⁸⁰ publicaron el documento “Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas” en el que abordan estas cuestiones desde una perspectiva que articula la protección de la libertad de expresión con la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Señala por un lado el documento que “el acceso de la infancia a cierto contenido potencialmente perjudicial no debe ser prevenido mediante mecanismos de censura previa o prohibiciones generales para toda la población, sino a través de la regulación por ley del acceso de niños y niñas a los mismos, a través de mecanismos de clasificación indicativa y/o de franjas horarias para emisión de determinados contenidos, así como de controles parentales facilitados por las nuevas tecnologías desplegadas en Internet ”.⁸¹

En un epígrafe específico, la Relatoría detalla el tipo de contenidos que suelen ser, en las normativas regionales, motivo de restricciones⁸² y destaca la exigencia de que éstas respeten los requisitos de perseguir un fin legítimo e imperativo (en este caso la protección de la niñez), respetar el principio de proporcionalidad, e incluir definiciones

⁸⁰ En el ámbito de la Comisión funcionan, desde 1990, relatorías temáticas que llevan adelante quienes integran la comisión. Las relatorías tienen por objetivo brindar especial atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que están especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la cual han sido objeto. La Relatoría sobre los Derechos de la Niñez es una de ellas. Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatorías [En línea <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DN/default.asp>] (Consulta 7 de mayo de 2023).

⁸¹ OEA, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019), “Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas”, página 10.

⁸² “Los contenidos objeto de restricciones refieren, principalmente, a los siguientes ámbitos: violencia verbal o física (especialmente cuando la misma resulta “injustificada”); lenguaje adulto, vulgar u obsceno; escenas de contenido erótico o sexualmente explícitas; contenidos “morbosos” de alto impacto visual o auditivo que puedan crear una fuerte respuesta emocional; incitaciones a trato y comportamiento discriminatorio o a la comisión de actos ilegales; o incitaciones al consumo de sustancias psicotrópicas o cualquier otra sustancia que se considere especialmente nociva para el desarrollo físico o mental de NNA [niños, niñas y adolescentes]”. *Ídem*, pág. 22.

claras y precisas que eviten interpretaciones arbitrarias y aporten herramientas certeras a quienes deben tomar decisiones. Respecto a este último punto, la Relatoría destaca que la normativa debe ser aplicada y supervisada por órganos estatales independientes. La relevancia de esta cuestión merece el epígrafe que dedicaremos a ella más adelante.

2.4 La protección de niños y niñas en la normativa de servicios audiovisuales de ámbito europeo

La protección de niños, niñas y adolescentes es un componente destacado de las normativas audiovisuales de ámbito europeo desde la Directiva Televisión Sin Fronteras de 1989.⁸³

Luego se afianzó y fundamentó en el denominado *Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información* de 1996, que consideró la cuestión desde un enfoque de derechos humanos admitiendo como legítimas restricciones a la libertad de expresión para limitar el acceso de niños y niñas a contenidos inadecuados, por medio de regulaciones y métodos técnicos disponibles.⁸⁴

Detallan al respecto TUR VIÑES, LOZANO OYALA y ROMERO LANDA (2008: 45) lo siguiente: “Se establece la posibilidad de restringir el derecho a la libertad de expresión, para garantizar una adecuada protección de los menores y de la dignidad humana, sin que esto suponga una merma del derecho de los adultos a acceder a determinados contenidos ni implique justificar la censura ni para niños ni para adultos; debe existir proporcionalidad en las restricciones de acuerdo a los objetivos que se pretenden alcanzar (según lo establecido en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos). Para

⁸³ El capítulo V de aquella primera Directiva contenía un único artículo, el 22, que establecía las siguientes obligaciones de protección: “Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para garantizar que sus emisiones de televisión no incluyan programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. Esta disposición se extenderá asimismo a los programas que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantice, por la elección de la hora de emisión o mediante toda clase de medidas técnicas, que dichos menores en el campo de difusión no ven ni escuchan normalmente dichas emisiones. Los Estados miembros velarán asimismo para que las emisiones no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad”. Directiva Televisión Sin Fronteras, 89/55/CE, artículo 22.

⁸⁴ Comisión Europea, COM(96)483 final, Bruselas, 16 de octubre de 1996.

conciliar estos derechos apuesta por la utilización de tecnologías que permitan restringir el acceso en línea con los sistemas de televisión de 'pago por visión' (chip antiviolencia o v-chip), por la cooperación entre los Estados miembros y por la autorregulación (SRO) de los propios medios (incluyendo mecanismos informativos de identificación). Adicionalmente, el etiquetado de los contenidos es un elemento clave del sistema por tres características: su carácter informativo, porque puede ser resultado de la autorreflexión de los productores/diseñadores de contenidos y abundar en su concienciación y, por último, permite la elección del espectador en función de idoneidad o preferencias, racionalizando el uso del medio”.

El Libro Verde consideraba como contenidos ilícitos —es decir, aquellos de los cuales se presume la existencia de un riesgo de perjuicio serio para niños y niñas por lo que quedan expresamente prohibidos— a la pornografía, la violencia extrema y gratuita, y la incitación al odio racial o de otro tipo, a la discriminación y a la violencia. Al respecto FUENTE-COBO (2009: 50) detalla lo siguiente: “La distinción entre contenidos ilícitos y contenidos que, aunque puedan perjudicar a los menores, sí pueden ser accesibles a los adultos, es fundamental para entender la razón de la existencia de sistemas diferenciados para cada una de las dos categorías de contenidos. Para los contenidos susceptibles de generar un perjuicio de intensidad no determinada, se tiende en la actualidad a la adopción de sistemas de corregulación y a la participación de los agentes sociales y la industria en la calificación de contenidos como mecanismo a la vez de empoderamiento ciudadano y la protección de los riesgos que para la libertad de expresión puede plantear una regulación basada en conceptos sobre los que no hay consenso global”. El “Libro Verde” se incorporó en la revisión 1997 de la Directiva Televisión Sin Fronteras.⁸⁵

En la actualidad rige la Directiva Europea de Servicios de Comunicación Audiovisual cuya última revisión se llevó a cabo en 2018, que regula la coordinación a escala de la Unión Europea de la legislación nacional sobre todos los servicios audiovisuales, abordando tanto la situación de la televisión tradicional como los servicios *on demand* y el intercambio de videos a través de plataformas. La protección

⁸⁵ DTSF 97/36/CE.

de niños y niñas fue contemplada en la reforma de la Directiva y sostenida como política de la Unión Europea en función de lograr una regulación equilibrada de los servicios antes mencionados.

El objetivo de proteger a niños y niñas de contenidos nocivos se combina con la protección “de los ciudadanos de la incitación al odio, la violencia y el terrorismo”,⁸⁶ de los consumidores y de los datos personales y la accesibilidad de las personas con discapacidad. Todo ello ratifica el objetivo de la Unión Europea de dotar a estas temáticas de especial relevancia, de un marco jurídico que debe luego trasladarse a la normativa de los Estados.

En los fundamentos de la reforma en lo que atañe a la protección de la niñez y la adolescencia, la Directiva dispone: “Con el fin de facultar a los espectadores, incluidos los padres y menores de edad, para que adopten decisiones con conocimiento de causa acerca de los contenidos que se ven, es necesario que los prestadores de servicios de comunicación faciliten información suficiente acerca de los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores. Tal información podría transmitirse, por ejemplo, mediante un sistema de descriptores de contenidos, una advertencia acústica, un símbolo visual o cualquier otro medio técnico que describa la naturaleza del contenido”.⁸⁷

Luego de la fundamentación, el artículo 6 bis de la Directiva condensa los objetivos y obligaciones dirigidas a los países que son los siguientes: “Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para velar por que los servicios de comunicación audiovisual ofrecidos por prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores solo sean accesibles de un modo que garantice que, normalmente, dichos menores no los verán ni oirán. Dichas medidas podrán incluir la elección de la hora de emisión, instrumentos de verificación de la edad u otras medidas técnicas. Deberán ser

⁸⁶ Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado, Considerando 4.

⁸⁷ *Ídem*, considerando 19.

proporcionadas al perjuicio potencial del programa. Los contenidos más nocivos, como la violencia gratuita y la pornografía, estarán sujetos a las medidas más estrictas [...] 3. Los Estados miembros velarán por que los prestadores de servicios de comunicación faciliten información suficiente a los espectadores sobre los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores. A tal efecto, los prestadores de servicios de comunicación utilizarán un sistema que describa la naturaleza potencialmente perjudicial del contenido de un servicio de comunicación audiovisual. A efectos de la aplicación del presente apartado, los Estados miembros animarán a que se use la corregulación como dispone el artículo 4 bis, apartado 1.”

La corregulación también es invocada para la establecer pautas en el ámbito de la publicidad y las comunicaciones comerciales, prohibiéndose expresamente ciertas modalidades de comunicación comercial en la programación destinada a audiencias de niños y niñas.

La Directiva condensa elementos de regulación, corregulación y autorregulación cuya traducción normativa y aplicación posterior ha dependido de los procesos de reforma de cada Estado. Como mencionamos en la Introducción de este capítulo, las Directivas son actos legislativos generales en los cuales se establecen objetivos que todos los países de la Unión Europea deben cumplir, debiendo para ello adaptar su marco regulatorio interno. Desde la última modificación de la Directiva, los países han llevado adelante reformas de distinto orden a esos efectos, no quedando comprendido dentro del objetivo de este trabajo evaluar las particularidades de esos procesos.

Baste sin embargo la inclusión de este epígrafe para mostrar la relevancia del tema en el marco regulatorio de un contexto distinto al latinoamericano en el cual la protección de la niñez y la adolescencia es materia de regulación y tiene un lugar relevante en la agenda de las políticas de la UE, actualizándose a los desafíos que plantean el acceso a contenidos a través de plataformas y el entorno digital en general.

2.5 Estándares sobre organismos reguladores y autoridades del audiovisual

El diseño institucional es un elemento clave en relación con la legalidad de la aplicación de las regulaciones en cualquier ámbito, pero que se torna un punto

especialmente delicado cuando se trata de normas vinculadas al derecho a la libertad de expresión, como es el caso de las que regulan los servicios audiovisuales (en su momento, solamente la radiodifusión, luego los servicios por suscripción, la transición digital y actualmente, donde existen, los que rigen los servicios en Internet, plataformas, etc.). En todos los casos, el ejercicio de las competencias de implementación de políticas y de control del cumplimiento de las regulaciones puede tener impactos en la vigencia de la libertad de expresión, un derecho que es medular al funcionamiento mismo del sistema democrático.

En tal sentido, de acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2009: párr. 46), “las barreras o limitaciones para el ejercicio de la libertad de expresión pueden provenir, no sólo del marco legal, sino también de prácticas abusivas de los órganos de aplicación”. Esta advertencia reconoce que la extensión del marco de acción de los Estados se expresa en el contenido de las normas, pero también, de manera capilar y cotidiana, en las decisiones de la administración pública, en las distintas áreas de su quehacer. Cuando estas decisiones pueden tener impacto sobre el ejercicio de un derecho trascendental para la democracia como la libertad de expresión, cobra centralidad el cumplimiento de requisitos estrictos por parte de la autoridad que adopte esas decisiones.

Las instancias internacionales, europeas e interamericanas de protección de este derecho coinciden en que la transparencia en el ejercicio de las funciones, la rendición de cuentas sobre lo actuado, la conformación plural e independiente frente al poder económico y al poder político, y la legalidad de sus procedimientos, entre otros, son rasgos esenciales que deben tener los organismos a cargo del despliegue de la regulación.

A las referencias ya citadas en este capítulo sumamos a continuación otros pronunciamientos que establecen el contenido y alcance de esos principios generales.

Una expresión del consenso que existe en torno a la centralidad de este tema es la Declaración Conjunta adoptada en 2007 por los relatores especiales sobre libertad de expresión de ONU, la OEA y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los

Pueblos, junto con el Representante sobre Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en la cual manifestaron que “la regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos.”⁸⁸

La Declaración destaca un primer rasgo que debe tener la institucionalidad que es la independencia, tanto de interferencias políticas como de otra índole, lo cual advierte sobre las presiones que desde los actores económicos del sector pueden ejercerse sobre las autoridades.⁸⁹ A los efectos de salvaguardar esa independencia, la Recomendación (2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa pone el foco en las normas que establecen las competencias y marcos de acción de las autoridades. Al respecto la Recomendación entiende lo siguiente: “las reglas que rigen a las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, en particular su composición, son un elemento clave de su independencia. Estas reglas deberán estar definidas de manera que estén protegidas de toda injerencia, particularmente de parte de fuerzas políticas o de intereses económicos”.⁹⁰ Este punto es central: si las pautas que gobiernan a las autoridades de aplicación no han sido adoptadas siguiendo los procedimientos constitucionales y democráticos de cada país, si existen defectos en el origen de esas normas —más allá de los que pudieran existir de contenido—, ello atenta contra la garantía de independencia.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana dedica un extenso tramo del documento “Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente” a explicar las herramientas que garantizan la independencia y la autonomía de las autoridades de aplicación. Al respecto dispone la

⁸⁸ Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, 2007.

⁸⁹ En el mismo sentido, véase CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2009), *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, op. cit., párrafo 24, página 15.

⁹⁰ Consejo de Europa, Comité de Ministros, Apéndice a la Rec(2000)23 Regla 3, 20/12/2000 y ONU, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe a la Asamblea General*, A/69/335, 21/08/2014, pág. 23.

Relatoría que “es necesario que las reglas que gobiernen la creación y funcionamiento de este órgano aseguren que el mismo tendrá suficientes garantías funcionales, orgánicas y administrativas para no obedecer ni a los imperativos de las mayorías políticas eventuales ni a los intereses de los grupos económicos”. Entre las medidas que detalla para cumplir esos objetivos destaca la definición de un proceso participativo, democrático y transparente de elección de miembros; el establecimiento de un sistema de incompatibilidades riguroso; el requisito de autonomía de los funcionarios para que sólo estén sometidos a la ley y no a otros intereses; la composición plural y la previsión de plazos fijos de duración de los mandatos y que estos no coincidan con los de las autoridades que participan en su designación contemplando la renovación parcial y escalonadas de sus miembros; la existencia de mecanismos de remoción transparentes y regulados por ley para evitar arbitrariedades o decisiones basadas en represalias; y la garantía de autonomía funcional, administrativa y financiera, con un presupuesto adecuado para el cumplimiento de sus fines. La relevancia que tiene para el sistema interamericano la salvaguarda de la libertad de expresión queda plasmada en el nivel de detalle e integralidad de los estándares adoptados en relación con este tema (CIDH-RELE, 2009: párr. 15).

A estas previsiones se suman aquellas que atañen al funcionamiento general, los mecanismos de toma de decisiones y el respeto por el debido proceso. Sobre estas cuestiones, las pautas de la Relatoría Especial también son claras y están sintetizadas en el siguiente pasaje: “[es preciso que] la autoridad pública con funciones de aplicación de las políticas y de fiscalización de la regulación de esta actividad actúe de manera pública y transparente, respetuosa del debido proceso y sometida a un estricto control judicial” (CIDH-RELE, 2009: 16). La previsión de mecanismos de rendición de cuentas —según el diseño institucional, ante el Parlamento, la Auditoría de Estado o la Defensoría del Pueblo— y de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, son elementos que hacen a la transparencia en la definición y planificación de políticas, de acuerdo con los estándares de la Relatoría.

Las medidas de protección de la infancia y la adolescencia son parte fundamental en el quehacer de las autoridades de aplicación de los países que se

analizan en esta tesis. Es por ello que indagaremos también, en cada caso, sobre la institucionalidad vigente procurando valorar qué medida cumple estas pautas en su conformación y actuación.

2.6 Conclusiones: sistematización de estándares para la protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes frente a contenidos audiovisuales inadecuados

En este capítulo hemos analizado en detalle el contenido de las normas de ámbito universal e interamericano que reconocen los derechos de niños, niñas y adolescentes en su calidad de audiencias de los servicios audiovisuales. Teniendo en cuenta el objeto de esta tesis, nos hemos detenido en las garantías de protección frente a los contenidos cuyo acceso puede resultar inadecuado en función de la edad y etapa de desarrollo de las personas menores de 18 años.

Las normas y pautas interpretativas que hemos reseñado son, de esta manera, el fundamento jurídico para la adopción, por parte de los Estados, de medidas protección a través de regulaciones y políticas públicas. Asimismo, involucran a otros actores clave, como el mercado y las empresas del sector, como sujetos con obligaciones específicas en la materia.

En lo que sigue sistematizaremos esos estándares jurídicos que constituyen la guía para el análisis de los marcos regulatorios que abordamos en esta investigación.

2.6.1 Sobre el reconocimiento y contenido de los derechos

En primer lugar corresponde afirmar que las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos respecto a los contenidos audiovisuales. Esto surge de la lectura integral de los artículos 13 y 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño que consagran el derecho a la libertad de expresión con su doble dimensión, es decir, como derecho a expresar sus ideas pero también a recibir contenido y a que estos sean adecuados a su edad y grado de madurez. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer una excepción a la prohibición de censura previa, está reconociendo que niños y niñas tienen un derecho a recibir contenidos adecuados a su edad y a ser protegidos de aquellos que no lo son.

2.6.2 Sobre la ineludible responsabilidad estatal y las obligaciones de los actores privados

En segundo término, existe consenso a todo nivel respecto a la responsabilidad de los Estados en materia de garantía de estos derechos. En el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, la responsabilidad se encuentra enunciada y luego ratificada por los documentos emanados del Comité. En relación con la interpretación del derecho a la libertad de expresión en la Convención Americana, la jurisprudencia es taxativa respecto de la exclusiva responsabilidad estatal tanto para establecer por ley los supuestos de excepción a la prohibición de censura previa como en relación con la determinación, también por ley, de responsabilidades ulteriores por incumplimiento de las normas de protección.

Esta responsabilidad estatal no es delegable en otros actores e incluso, en un marco de corresponsabilidad, el Estado debe supervisar el cumplimiento de los derechos por parte de terceros, entre los que destacan las empresas, que tienen obligaciones propias en la prevención, protección y reparación de afectaciones a los derechos humanos. Esto incluye expresamente, de acuerdo con los estándares sistematizados en este capítulo, a los medios de comunicación y empresas del sector audiovisual en general.

2.6.3 Sobre la obligación estatal de regular

En tercer lugar, es relevante la definición del Comité de Derechos del Niño respecto de la obligación de que los medios sean regulados “de manera adecuada” como surge expresamente de la Observación General 16. Este es un punto clave en un contexto en el cual la protección de las audiencias de niños y niñas corre el riesgo de diluirse en declaraciones de buenas intenciones y códigos éticos que, más allá de su valor deontológico, escapan a los fundamentos jurídicos existentes y exigibles para regular las conductas de los servicios audiovisuales en general alineados con una lógica de mercado que es remisa a la ponderación prioritaria de los derechos de niños y niñas.

La normativa citada a lo largo de este capítulo es coherente en disponer que es a través de la regulación que el Estado debe cumplir sus obligaciones de protección de

derechos. Justamente, teniendo en cuenta el delicado equilibrio de los derechos en juego, solo las normas adoptadas democráticamente son capaces de dar legitimidad a la acción estatal. Esta regulación puede complementarse con otras políticas públicas que provean al mejor cumplimiento de los derechos, apoyen las iniciativas de los actores privados o generen instancias de tipo pedagógico o dialógico para resolver conflictos que pudiera suscitar el cumplimiento de la norma. Pero es a través de la regulación —y no delegando el poder estatal en las iniciativas privadas— que es posible dar cumplimiento y fortalecer el sistema de protección de derechos. En este sentido, las herramientas de autorregulación son complementarias y deben tender, en todo caso, a ampliar el alcance de la protección, nunca a mermarlo.

2.6.4 Sobre la obligación estatal de supervisar el cumplimiento de las normas

En cuarto lugar, la facultad estatal debe incluir, además de la regulación de las conductas, la supervisión de su cumplimiento. Esta cuestión surge expresamente de los elementos interpretativos de la normativa y es determinante para la consolidación de un sistema robusto de protección de audiencias. Sin el despliegue de las facultades de seguimiento y supervisión, las normativas pierden su sentido y son más susceptibles de ser burladas por quienes deben cumplirlas.

2.6.5 Sobre los contenidos inadecuados y el principio de madurez progresiva

Existe consenso —tal como surge no solamente de la normativa analizada sino de lo planteado desde los marcos teóricos reseñados oportunamente en el Capítulo 1— respecto de qué tipos de contenidos resultan inadecuados para el desarrollo integral considerando la variabilidad del grado de madurez. El material pornográfico, erótico o sexualmente explícito, y la violencia calificada como “injustificada” o “gratuita”, “verbal o física” y asociada al morbo, son categorías indubitavelmente protegidas. Los documentos interpretativos de los derechos de niños y niñas aluden también a la “discriminación y las imágenes sexualizadas de los niños”; las “representaciones que fomenten la discriminación”; las “incitaciones al trato discriminatorio”; el “lenguaje adulto y vulgar”; y las “incitaciones al consumo de sustancias psicoactivas”.

Los sistemas que combinan la prohibición de acceso a algunas de estas categorías (es el caso de la pornografía y la violencia extrema), su clasificación y calificación, la programación en determinadas franjas horarias en la televisión abierta y de pago, los mecanismos del denominado “control parental”, la señalización indicativa, entre otras medidas, aparecen como los más adecuados para garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a disfrutar materiales audiovisuales acordes a su edad y grado de madurez.

Estos estándares requieren, para ser incorporados en normas jurídicas y en virtud del principio legalidad, definiciones claras que eviten en todo lo posible las ambigüedades. Ahora bien, también como corolario de la lectura integrada de estos estándares, es posible señalar que sólo a través del ejercicio sostenido y responsable de su aplicación a casos concretos por parte de las autoridades legitimadas para ello, es posible consolidar interpretaciones que aporten claridad y seguridad a las numerosas decisiones cotidianas que los prestadores de los servicios audiovisuales debieran adoptar para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.

2.6.6 Sobre la institucionalidad pública para la implementación de los marcos regulatorios

Las autoridades de aplicación de la normativa audiovisual deben cumplir con requisitos de conformación y funcionamiento que hacen a la legalidad de su actuación ya que esta puede tener impactos en la vigencia de la libertad de expresión, y con ella en la garantía misma del sistema democrático. Tal como hemos detallado en este capítulo, independencia y pluralismo, transparencia y rendición de cuentas, legalidad de los procedimientos, debido proceso y habilitación de mecanismos de participación de la sociedad civil, entre otros, son rasgos esenciales que deben tener los organismos a cargo del despliegue de la regulación.

Capítulo 3. México

3.1 Un panorama del surgimiento de la televisión y su regulación

En este primer epígrafe del capítulo repasaremos brevemente los rasgos de surgimiento de la televisión mexicana, la gravitación de los actores políticos en la estructuración del sistema y sus características en la actualidad. Además, abordaremos el modo en que la regulación del sector se engarzó en los procesos analizados.

3.1.1 La política partidaria y los rasgos de la configuración del sistema

La historia de la configuración del sistema mediático, y en particular del sistema de televisión en México, está ínsitamente vinculada con la supremacía política que ejerció el Partido Revolucionario Institucional (PRI) entre 1929 y 2000, año a partir del cual, a pesar de la alternancia política, no pudieron revertirse las lógicas del vínculo entre la política y los dueños de medios, en el contexto de un mercado altamente concentrado.

Al respecto señala OROZCO (2002: 204) lo siguiente: “en México, partido y televisión han sido como las dos caras de una misma moneda a lo largo de más de 50 años, desde antes del inicio formal de la televisión en 1950 hasta la así llamada ‘alternancia política’ mexicana en el año 2000 en que otro partido [distinto al PRI] alcanzó el poder. Esta situación política particular [...] distingue tristemente la evolución de la televisión en México de la de otros países de la región donde al menos ha habido, y sobrevivido, esa tensión o juego real de intereses diversos entre unos grupos y otros por competir y sobresalir en su proyecto (cultural) televisivo, con un consecuente impacto positivo en la calidad y creatividad de la programación y en el tipo de interpelación de las audiencias”.

La primera transmisión de televisión —no obstante emisiones experimentales previas e incluso debates sobre la concesión de licencias— se registró en 1950 y durante esa década surgieron los canales 2, 4 y 5 que, si bien estaban originalmente gestionados por tres empresas concesionarias distintas, se fusionarían luego a una única, Telesistema Mexicano, antecedente de lo que a partir de 1973 sería Televisa. En

un contexto de expansión industrial general del país, el desarrollo de la televisión y de la radio, que había empezado sus transmisiones en la década de 1940, adoptó una lógica mercantil similar a la del vecino país Estados Unidos, al tiempo que comienza a delinearse un mercado altamente concentrado en el que tenían intereses comerciales los propios líderes políticos. QUEZADA GARCÍA (2004: 48) afirma que Televisa, que contó con políticos entre sus accionistas, tuvo desde sus inicios un afán expansivo incluso más allá de las fronteras del país y que fue desde estos objetivos de desarrollo que se concretó el despliegue monopólico inicial de la televisión en México en el marco del cual los sucesivos gobiernos fueron ampliándole concesiones para brindar servicios de televisión amparándose en una regulación que así lo permitía.

Es decir que, aun pudiendo haber consolidado una televisión pública monopolizada por el gobierno, o al menos haber coexistido esta con la televisión comercial, desde sus inicios y por décadas, la televisión tuvo un perfil privado-gubernamental.

Como parte de las disputas dentro del partido gobernante sobre el papel y relación del Estado con los medios de comunicación, y de la iniciativa democratizadora del entonces presidente Luis ECHEVERRÍA, en 1972 se recuperó para el Estado la licencia de Canal 13, de alcance nacional, que estaba hasta entonces en manos privadas. Una década más tarde, en 1983 se creó el Instituto Mexicano de Televisión (conocido como IMEVISIÓN) a partir del desarrollo de Canal 13 y de la anexión de otros canales de menor alcance, como un organismo público descentralizado. IMEVISIÓN funcionó durante una década hasta que el presidente SALINAS DE GORTARI (1988-1994) volvió el sistema a manos privadas, aniquilando, según la opinión de OROZCO (2002: 215), un sistema estatal de televisión que había logrado no solamente cobertura nacional sino además una red de televisiones regionales bien desplegada, no obstante su funcionalidad a los objetivos políticos y partidistas y su incapacidad para constituir una alternativa real al modelo de propuesta programática y cultural de Televisa.

Precisamente en base a la extinta IMEVISIÓN se creó Televisión Azteca, la empresa privada que hasta hoy se erige como la competidora de Televisa en audiencias.

En el contexto de estos trazos generales sobre la configuración del sistema de televisión en México, corresponde mencionar que existieron desde los inicios algunas iniciativas estatales que, si bien marginales, son señaladas por quienes investigan la historia de la televisión como intentos de contrapesar la impronta del desarrollo general de los medios en el país. Entre ellas, la creación de los canales educativos y culturales 11 y 22 que surgieron sobre finales de la década de 1950, aunque con cobertura limitada territorialmente. También el desarrollo de las televisiones regionales entre 1975 y 1985, experiencias que fueron luego subsumidas a los intereses políticos en cuanto a su línea editorial y objetivos propagandísticos y, además, absorbidas en los años siguientes por el monopolio Televisa,⁹¹ pero que respondieron inicialmente al interés estatal en el despliegue de un movimiento de televisiones culturales y educativas regionales.

En 2000, y después de más de 70 años de hegemonía del PRI —que tuvo desde sus inicios después de la Revolución Mexicana, variantes de orientación política en función a los liderazgos de cada etapa— la llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN), de tendencia conservadora, auguró un punto de inflexión en la relación entre la política y los medios de comunicación. No obstante, consideran al respecto MUÑOZ, GÓMEZ y LARROSA FUENTES (2022: 13) lo siguiente: “Si bien la dinámica cambió, se mantuvieron inercias y prácticas de confabulación del poder político y mediático. Los dueños de los medios de comunicación idearon nuevas formas para negociar y presionar al poder político especialmente en coyunturas electorales”. En el mismo sentido, afirma QUEZADA GARCÍA (2004: 1) que más allá del cambio de signo político, subsistieron los pactos políticos tradicionales con los medios de comunicación a los que se sumaron nuevos acuerdos tanto del PRI como del PAN con los actores del poder mediático concentrado.

Precisamente la concentración se constituyó como un rasgo distintivo del mercado televisivo y en general del sector de la comunicación en México, en virtud de la historia política de la configuración del sistema de medios que hemos reseñado. Sobre este punto BECERRA y MASTRINI (2017: 162) entienden que: “Las características

⁹¹ A finales de la década de 1950 Telesistema Mexicano ya tenía televisiones propias en las regiones y por eso combatió a las pequeñas empresas que habían surgido ya desde finales de la década de 1960 y que, con el tiempo, terminaron siendo devoradas por el monopolio (OROZCO, 2002: 225).

principales de los mercados de comunicación en México son la concentración, la privatización y la desregulación. Las industrias de los medios de comunicación en el mundo provienen en su mayoría de capitales privados, que han mostrado a lo largo de la historia relaciones estrechas con los diversos gobernantes. Con la incorporación del país al Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos en 1994, se abrieron las barreras para la entrada del capital extranjero a la economía mexicana. La comunicación no constituyó una excepción.”

Los grupos Televisa —propiedad mayoritaria de la familia Azcárraga, uno de los principales actores privados de comunicación a nivel mundial—⁹² y Televisión Azteca —cuyo accionista principal es el Grupo Salinas, con expansión en distintos sectores—⁹³ despliegan un virtual duopolio televisivo, concentrando audiencias, ingresos por publicidad y participación tanto en la distribución como en el proceso de producción y realización de contenidos. A estos conglomerados comerciales principales se suman el Grupo Imagen⁹⁴ y el Grupo Multimedios, que también tienen negocios en otros sectores en los que gestionan desde espacios comerciales hasta hospitales (MOM, 2018).

El rasgo de la concentración, que es identitario del mercado infocomunicacional⁹⁵ en México —aunque compartido por los otros países de la región— es la resultante de la historia política de la configuración del sistema de medios que encuentra a los intereses económicos y al poder político actuando de manera mancomunada.

⁹² El Grupo Televisa gestiona los canales Univisión, Foro TV, TeleFórmula, Canal 9, Canal 5 y Las estrellas, que son los de mayor programación y mayor audiencia. Además, gestiona emisoras de televisión regionales, señales de televisión que transmiten a través de cable y otras cinco que se emiten en Estados Unidos. Además, controla el 60% del mercado de la televisión de pago a través de su participación en el Holding Sky. En el mercado audiovisual, tiene también concesiones de radio nacionales y regionales.

⁹³ El Grupo TV Azteca gestiona los canales Azteca 7, Azteca Uno y Deportes, y ADN 40, este último dedicado a los contenidos noticiosos.

⁹⁴ Entre los canales de televisión abierta del Grupo Imagen se encuentran Excélsior TV, Cadena tres e Imagen Televisión.

⁹⁵ En el campo de las telecomunicaciones, el Grupo América Móvil (Telcel), principal operador en la actualidad, fue monopólico durante muchos años.

La reforma constitucional de 2013,⁹⁶ con la consecuente sanción de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, procuró inicialmente enfrentar esta tendencia. Sin embargo, los objetivos democratizadores que fundamentaron esta norma tuvieron corta vida y fueron desvirtuados por reformas posteriores, no sin la crítica de los sectores que desde hace años alzan la voz por una transformación sustantiva del sistema de medios en el país.

3.1.2 Situación actual de la regulación de la televisión

El año 2014 representó un punto de inflexión en la historia de la exigua regulación de la televisión en México ya que en ese año se aprobó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante LFTR).

Hasta entonces estuvieron vigentes la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, que fueron motivo de distintas reformas.⁹⁷ Tal como recuerda QUEZADA GARCÍA (2002: 34), la ley de 1960⁹⁸ fue la primera norma en la materia y su texto final siguió las propuestas del sector privado, desentendiéndose de las iniciativas de quienes bregaban por una reglamentación basada en el interés público de la actividad. En función de ello, esa norma habilitó amplios márgenes de acción para los concesionarios de radio y televisión permitiéndoles, por ejemplo, fijar los precios de la publicidad sin intervención estatal y explotar las licencias por períodos de hasta 30 años.⁹⁹

La Ley Federal de Radio y Televisión fue modificada en distintas oportunidades a partir de 1970 y luego, junto con la Ley de Telecomunicaciones, fueron ambas objeto de reforma en 2006. El proceso de modificación de estas normas recibió el nombre de “Ley Televisa” en función de la fragante intervención de los asesores de esta empresa

⁹⁶ Véase el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*, del 11 de junio de 2013.

⁹⁷ Además de estas normas principales, el marco regulatorio se completó con decretos como los que dieron origen a Televisión de la República Mexicana en 1981 y a IMEVISIÓN en 1983.

⁹⁸ La ley fue sancionada durante la presidencia de Adolfo LÓPEZ MATEOS (1958-1964).

⁹⁹ Estas concesiones eran además renovables y estaban otorgadas a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, es decir, a través del Poder Ejecutivo, con criterios discrecionales de asignación.

mediática que por entonces tenía intereses extendidos a toda Iberoamérica. De acuerdo con GÓMEZ (2006: 2), las reformas de estas leyes no incluyeron todos los aportes que se habían hecho desde la sociedad civil, el sector comunitario y la academia, en un extenso proceso de consulta llevado adelante previamente. Por el contrario, de acuerdo con el autor, “el resultado de la aprobación de la polémica enmienda fue el beneficio de los grandes concesionarios, al garantizarles ampliar sus negocios sin entrar en nuevos procesos de licitación, dejar intacta su posición dominante y relegar, aún más, el papel del Estado en sus funciones rectoras y relacionadas con las industrias culturales.”

Es interesante recuperar aquí la explicación que OROZCO (2002: 224) delinea sobre la dificultad para concretar transformaciones democratizadoras en la regulación de las comunicaciones en México, en los siguientes términos: “Políticamente coherentes con una tradición autoritaria, vertical, de hacer política, en definitiva, los reiterados intentos por democratizar el sistema mediático en México no han conllevado ellos mismos la horizontalidad necesaria en los procesos por los cuales se quisieron alcanzar sus metas de democratización. Esto, claro, aunado al inmenso y casi inconmensurable poder acumulado con los años con el consorcio Televisa.” En estos términos, el autor propone una reflexión hacia el interior de los sectores sociales y de la política que buscaron en distintas oportunidades generar los cambios: a la prevalencia de los intereses privados se sumaron las dificultades propias para sostener procesos horizontales y auténticamente democráticos de cambio.

En 2013 una reforma constitucional fue la antesala de una serie de cambios estructurales en distintos ámbitos de la actuación estatal, entre ellos, la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones por cuya democratización continuaban bregando distintos sectores. La reforma constitucional fue producto de un proceso que resultó del acuerdo político de los tres principales partidos: los ya mencionados PAN y PRI, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD, de izquierda) en el marco denominado Pacto por México.¹⁰⁰

¹⁰⁰ De acuerdo con MUÑOZ, GÓMEZ y LARROSA FUENTES (2022: 7), el denominado Pacto por México “significó también la continuidad de prácticas corruptas, la falta de transparencia así como distintas formas de

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante LFTR) fue justamente una resultante de ese proceso. De acuerdo con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, (citado en PADILLA DE LA TORRE, DE LEÓN VÁZQUEZ y MEDINA MAYAGOITÍA, 2019: 142), la nueva ley buscó crear una arquitectura jurídica, institucional, regulatoria y de competencia en el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión, en base a principios como la efectividad, la certidumbre jurídica, la promoción de la competencia, la regulación eficiente, la inclusión social digital, la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas.

Así, la sanción de la LFTR permitió culminar años de lucha de la sociedad civil, la academia y de actores políticos por la democratización de las comunicaciones, tal como ocurrió en distintos países de la región en esos mismos años, aunque subsistieron desafíos, rezagos, inercias y pendientes que no terminaron de materializar los objetivos de la reforma constitucional y otras iniciativas, en el sentido de democratizar la comunicación y garantizar los derechos a la libertad de expresión e información (MUÑOZ, GÓMEZ y LARROSA FUENTES, 2022: 6).

La LFTR fue considerada como un avance en distintas materias. Entre ellas, el reconocimiento de las telecomunicaciones y la radiodifusión como servicios públicos; la generación de condiciones para la competencia económica y para el desarrollo de la convergencia y la inversión; y el reconocimiento de los sectores público y comunitario que promueve la pluralidad y diversidad cultural. Además, destacan la conformación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT o Instituto Federal) y el reconocimiento de los derechos de las audiencias, como veremos más adelante.

Las confrontaciones al nuevo andamiaje jurídico no se hicieron esperar, llegando a la paradoja de provenir del propio Poder Ejecutivo que impulsó una reforma de la LFTR que la Cámara de Diputados aprobó en 2017. La iniciativa de modificación se presentó en el primer trimestre de 2017, argumentando la inconstitucionalidad de una

censura a la prensa.” Más allá de que no profundizaremos en estas páginas en los elementos que sustentan esta afirmación, entendemos que es posible advertir, en el derrotero de cuestionamientos que estas reformas estructurales sufrieron, la férrea resistencia de los actores privados a las transformaciones democratizadoras y la falta de voluntad política de los partidos políticos para sostenerlas, defenderlas y hacerlas cumplir.

serie de artículos de la ley, incluidas algunas atribuciones asignadas al IFT en tanto órgano regulador autónomo del sector, por considerarlas propias de otros poderes del Estado. De acuerdo con PADILLA DE LA TORRE, DE LEÓN VÁZQUEZ y MEDINA MAYAGOITÍA (2019: 142), “esto se ha interpretado y ha sido denunciado por varios sectores sociales como una concesión del poder ante los poderes fácticos en términos de mantener alianzas entre los partidos políticos y los medios ante la proximidad de las elecciones de 2018.”

Veremos puntualmente más adelante qué modificaciones generó esta reforma en relación con los derechos humanos y los derechos de las audiencias que la LFTR había consagrado. Baste aquí señalar que fue impugnada judicialmente por inconstitucional y que la Corte Suprema mexicana la invalidó por unanimidad de votos, por considerar que existieron graves irregularidades en el proceso de reforma.¹⁰¹

3.2 Los derechos de niños y niñas en los servicios audiovisuales

En este epígrafe detallaremos la normativa que condensa los derechos que los niños, niñas y adolescentes tienen en México en su vínculo con los contenidos audiovisuales. Se trata de un entramado legal complejo que nos obliga a analizar tanto la normativa de protección de la niñez y la adolescencia como el marco regulatorio audiovisual, y también el texto constitucional.

En la primera parte entonces focalizaremos en la Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes aprobada en 2014 como parte de las reformas estructurales que sobrevinieron a la reforma constitucional del año anterior.

A continuación nos detendremos en un marco legal que ha tenido un vasto —y también controvertido— desarrollo en México, que son los derechos de las audiencias previstos en la Constitución y en la LFTR. Ello porque estos derechos de las audiencias incluyen pautas en materia de protección de niños y niñas.

¹⁰¹ Se trata de las acciones de inconstitucionalidad identificadas como 150/2017 y su acumulada 153/2017, que fueron promovidas por diversos senadores de la LXIII Legislatura y por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) demandando la invalidez del decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la LFTR y que fue promulgado el 31 de octubre de 2017.

Finalmente, detallaremos las previsiones de esa misma norma prevé en relación con las obligaciones de calificación de contenidos.

Antes de avanzar, corresponde puntualizar que cuando las disposiciones en materia audiovisual aluden a los *servicios restringidos*, es preciso considerar la siguiente definición de la LFTR: “Servicio de televisión y audio restringidos: Servicio de telecomunicaciones de audio o de audio y video asociados que se presta a suscriptores, a través de redes públicas de telecomunicaciones, mediante contrato y el pago periódico de una cantidad preestablecida” (artículo 3, LXIV de la LFTR). Es decir, que la televisión vía satélite, aquella transmitida por cable y otras tecnologías, además de los servicios bajo demanda por Internet, debieran considerarse comprendidos por algunas de las obligaciones en las que profundizaremos en este epígrafe.

3.2.1 Las disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

En el año 2014 México aprobó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, sustituyendo una anterior (la Ley para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes) por este nuevo cuerpo jurídico más extenso que además incluye algunas pautas que amplían y refuerzan la propia Convención sobre los Derechos del Niño.¹⁰² En este sentido, es una norma que se distingue de sus pares en América Latina ya que, además de los principios generales como el interés superior del niño y la autonomía progresiva, consagra en su artículo 6 en tanto, la igualdad sustantiva, la inclusión, la interculturalidad y el derecho al adecuado desarrollo evolutivo de la persona.

Así, la ley mexicana es pródiga en disposiciones destinadas a salvaguardar distintos derechos de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación en general, en particular derechos personalísimos como la imagen, la intimidad, el honor, la dignidad y la vida privada (artículos 76, 77 y 79). Incluso el artículo 78 dispone cómo debe proceder un medio de comunicación en ocasión de entrevistar a un niño, niña o adolescente, un tipo de regulación que no es habitual en normas de este rango.

¹⁰² México ratificó la Convención en 1991 y goza de jerarquía constitucional.

En relación con los contenidos inadecuados, la Ley General asocia la protección con el objetivo de la promoción del desarrollo integral. Es decir, la falta de cumplimiento de los criterios de clasificación y resto de pautas de protección se considera un impedimento al desarrollo. Esta es una idea importante y distintiva de este marco jurídico y está asociada a los principios de la Convención sobre Derechos del Niño en cuyo paradigma se enmarca: la protección frente a contenidos inadecuados, con consideración del principio de madurez progresiva, forma parte precisamente del objetivo más amplio de proveer al despliegue adecuado de la subjetividad, la socialización y del plan de vida de cada niño, niña y adolescente en sus distintas dimensiones.

Esta pauta general se pone de manifiesto en distintas disposiciones que comentaremos según su orden.

Por un lado, el artículo 66 de la ley dispone: “Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán mecanismos para la protección de los intereses de niñas, niños y adolescentes respecto de los riesgos derivados del acceso a medios de comunicación y uso de sistemas de información que afecten o impidan objetivamente su desarrollo integral”.

Esta disposición, además de reiterar el énfasis en el objetivo del desarrollo integral como fundamento para la protección, enfatiza en la obligación de que sean las autoridades públicas, dentro de sus respectivas competencias, las que desplieguen sus funciones para evitar riesgos. Como corolario, la ley pone en cabeza de las Procuradurías de Protección la facultad de actuar ante los órganos jurisdiccionales cuando los medios de comunicación difundan contenidos que afecten el desarrollo integral (artículo 70). Además, a través del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el Estado puede desarrollar tareas coordinadas de prevención, alfabetización mediática y protección de derechos a partir de esta habilitación general de la ley de trabajar para que la actividad de los medios de comunicación evite incurrir en afectaciones de derechos.

El artículo 68, por su parte, dispone: “De conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión respecto a la programación dirigida a niñas, niños y adolescentes, así como los criterios de clasificación emitidos de conformidad con la misma, las concesiones que se otorguen en materia de radiodifusión y telecomunicaciones deberán contemplar la obligación de los concesionarios de abstenerse de difundir o transmitir información, imágenes o audios que afecten o impidan objetivamente el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, o que hagan apología del delito, en contravención al principio de interés superior de la niñez”. Este artículo reitera la pauta general de prohibición de acciones que afecten el desarrollo integral, incluyendo expresamente el incumplimiento de los criterios de clasificación y la transmisión de contenidos que hagan apología del delito.

A continuación, el artículo 69 ratifica la obligación de las autoridades competentes de vigilar por la clasificación de películas, programas de radio y televisión en los términos de la LFTR, así como de videojuegos y material impreso.

En línea con lo anterior, el régimen de sanciones previsto en los artículos 148 y 149 entiende que la vulneración del artículo 68 constituye una infracción y prevé la aplicación de multas. La Secretaría de Gobierno tiene a su cargo la aplicación de sanciones en estos casos (artículo 151, III).¹⁰³

3.2.2 Los derechos de niños y niñas como parte de los *derechos de las audiencias*

En el ámbito de la normativa del sector audiovisual, para analizar la situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es necesario poner el foco en los denominados *derechos de las audiencias* o *derechos del público* que han tenido en los últimos años un amplio desarrollo en México. En el epígrafe siguiente abordaremos las obligaciones de clasificación e información que también surgen de la normativa.

De acuerdo con distintos autores que han conceptualizado, promovido y defendido los derechos de las audiencias, éstos surgen de la identificación de los ciudadanos no como consumidores y/o usuarios de los contenidos de los medios sino

¹⁰³ Profundizaremos en el despliegue de competencias de la Secretaría de Gobierno más adelante en el epígrafe 3.3.2.

como sujetos de derechos. Es decir, que los derechos de las audiencias surgen del reconocimiento de las personas como titulares de derechos como la expresión, el acceso a la información, la comunicación y demás derechos asociados, todos ellos además entendidos como inherentes al funcionamiento de la democracia y a la calidad del debate público y social.

Entienden al respecto PADILLA DE LA TORRE, DE LEÓN VÁZQUEZ y MEDINA MAYAGOITÍA (2019: 144) lo siguiente: “Los medios cuentan con el poder de manejar la información, la cual constituye un bien de interés general en el marco de una democracia, por ello la necesidad de garantizar su responsabilidad ante las audiencias/ciudadanos. Los lineamientos para la defensa de las audiencias son un asunto sustantivo para fortalecer la sociedad civil”.

Si tenemos presentes los rasgos del desarrollo del sistema mediático en México, es claro que el movimiento por la consagración de un marco jurídico de derechos de audiencias y, en general, por la democratización de la comunicación en el país, ha sido una respuesta al perfil mercantilista y de prevalencia del interés privado que es estructurante de ese desarrollo. Esos mismos intereses han articulado con éxito distintas estrategias de resistencia a los avances en materia de derechos de las audiencias, en una dinámica que repite la sintonía entre poder político y mediático característica de la historia política del sector.

La lucha por el reconocimiento de los derechos de las audiencias tuvo un logro clave en la reforma constitucional de 2013 que permitió precisamente su constitucionalización en los artículos 6 y 7. Es decir, los derechos de las audiencias están consagrados como tales en el propio texto constitucional, lo cual manifiesta la centralidad que se imprimió inicialmente a su reconocimiento.

El artículo 6, que condensa un extenso texto sobre, entre otras cuestiones, distintas dimensiones del ejercicio y garantía del derecho a la libertad de expresión, manifestación de ideas, acceso a la información, características de la regulación audiovisual y de comunicaciones, dispone que: “B. En materia de radiodifusión y

telecomunicaciones: [...] VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección”.

Distintas cláusulas de ese artículo así como del siguiente pueden ser consideradas precisamente como el contenido de esos derechos de las audiencias. Por ejemplo, todos los derivados del ejercicio de la libertad de expresión; el acceso a la información a la que, en distintos epígrafes define como necesariamente plural, oportuna y veraz; y la prohibición de emitir propaganda o publicidad presentada como información periodística. Más específicamente respecto a los contenidos, el artículo 6.B.V. establece que el organismo público autónomo que debía crearse en función de estas cláusulas tiene la función de velar porque la ciudadanía acceda a: “contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad”. A continuación, el artículo 7 establece la inviolabilidad de la libertad de expresión y la prohibición de censura.

En función de este mandato constitucional, en 2014 la LFTR detalló el contenido de estos derechos y dispuso los mecanismos para su garantía: la obligación de la adopción de códigos de ética y la figura de las defensorías de audiencias, a las que podríamos sumar además las propias facultades del IFT en materia de supervisión.

Desde el artículo 1, la LFTR dispone que su objeto es: “regular [...] la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias [...] para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6o., 7o., 27 y 28 de la Constitución Política”.

Por ello, en su versión original, la ley incluyó un capítulo entero, el número IV, titulado “De los derechos de las audiencias” que disponía en su artículo 256 un catálogo de derechos, en línea las previsiones constitucionales, algunos de los cuales fueron

dejados sin efecto en virtud de distintos cuestionamientos judiciales y de la reforma de 2017 que ya hemos comentado.

Es así que, actualmente, constituyen derechos de las audiencias en relación con niños, niñas y adolescentes, los siguientes: “V. Que se respeten los horarios de los programas y que se avise con oportunidad los cambios a la misma y *se incluyan avisos parentales*; [...] VIII. En la prestación de los servicios de radiodifusión estará *prohibida toda discriminación motivada por* origen étnico o nacional, el género, *la edad*, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; IX. *El respeto de los derechos humanos, el interés superior de la niñez, la igualdad de género y la no discriminación*” (los destacados son propios).¹⁰⁴

Como surge de los incisos transcritos, respecto a los niños, niñas y adolescentes y en el marco de la regulación de los derechos de las audiencias, la LFTR contempla la obligación de inclusión de avisos parentales, la prohibición de discriminación por edad y la obligación de respeto al interés superior del niño, estos dos últimos, principios generales de la Convención sobre Derechos del Niño.

Los derechos de las audiencias consagrados en la Constitución y la LFTR estaban llamados a complementarse con una serie de lineamientos para su cumplimiento cuya elaboración la ley preveía, en su versión original, en cabeza del Instituto Federal. Esta obligación estaba centralmente contenida en los artículos 256, último párrafo y 259 párrafo 2 según sus versiones originales de 2014.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Los derechos que fueron motivo de reclamo judicial tienen que ver, centralmente, con la obligación de distinguir entre publicidad o propaganda y la información noticiosa, y dentro de la información noticiosa distinguir la opinión editorial y la información, cuestión esta última evidentemente controvertida.

¹⁰⁵De acuerdo con el último párrafo del artículo 256 de la LFTR de 2014: “Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir códigos de ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias. Los Códigos de Ética se deberán ajustar a los lineamientos que emita el Instituto, los cuales deberán asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. Los lineamientos que emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos”. Y el párrafo 2 del artículo 259,

Los lineamientos son, de acuerdo con la explicación que formuló el propio Instituto al momento de su adopción, disposiciones generales, es decir, parte del marco jurídico destinado a “dotar de eficacia, certidumbre y exigibilidad a las obligaciones de defensores [de audiencias] y concesionarios en relación con los derechos de las audiencias, y que igualmente respete y genere condiciones de seguridad para el ejercicio de la libertad de expresión de los servicios de radiodifusión y de televisión y/o audio restringidos”.¹⁰⁶

Es decir, que el objetivo de los lineamientos era incidir en dos herramientas previstas por la LFTR para la efectiva realización de los derechos.

Por un lado, los códigos de ética que los concesionarios de radiodifusión o de televisión y/o audio restringido tienen obligación de adoptar para la protección de los derechos de las audiencias. Si bien los códigos no son instrumentos jurídicos sino herramientas de autorregulación, la previsión de la LFTR fue que rigieran la actuación de las empresas y que además fueran elaborados receptando los derechos consagrados en esa norma.

Por otra parte, los lineamientos debían regir la actuación de las defensorías de audiencias, una figura que la Ley Federal también creó en su artículo 269, en cumplimiento de la manda constitucional que obligaba a establecer mecanismos de garantía de los derechos de las audiencias.¹⁰⁷ La progresiva degradación de la normativa aplicable —en particular de los lineamientos sobre derechos de las audiencias que justamente estaban destinados a orientar su accionar— debilitó a las defensorías como instancias de protección y en sus posibilidades de transformar efectivamente la comunicación audiovisual, marginándolas en algunos casos a una existencia testimonial,

también en su versión original, disponía: “En los lineamientos a que se refiere el último párrafo del artículo 256, el Instituto deberá expedir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos”.

¹⁰⁶ Instituto Federal de Telecomunicaciones (2016) *Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias*, página 3.

¹⁰⁷ De acuerdo con el artículo 269 de la LFTR, los concesionarios de radio y televisión abierta —adviértase que quedan fuera los servicios restringidos— tienen la obligación de: “contar con una defensoría de audiencia, que podrá ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios o a través de organismos de representación. El defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia”.

más allá de que es preciso destacar el valor de las estrategias que las propias defensorías han desplegado para su fortalecimiento y acción coordinada, siendo las más activas y comprometidas aquellas que funcionan en televisiones y radios públicas.

Este andamiaje —que se completaba con la obligación del Instituto de supervisar las transmisiones y de la Secretaría de Gobierno de aplicar el régimen de sanciones, situación esta última sobre la que formularemos cuestionamientos puntuales— fue motivo de cuestionamientos, reformas y modificaciones que transformaron las garantías de derechos en virtual letra muerta.

En efecto, el 21 de diciembre de 2016 el Instituto Federal de Telecomunicaciones adoptó el Acuerdo mediante el cual aprobó los *Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias* (en adelante, Lineamientos Generales). Los lineamientos se condensaron en esta disposición administrativa que explicitaba el alcance de los derechos y establecía obligaciones que las defensorías de audiencias debían observar en su tarea, definía el mecanismo de elección del defensor o defensora, los principios para el tratamiento de los reclamos del público, modo y alcance de las decisiones, etc. Del mismo modo, explicitaba los requisitos y contenido que debían prever los códigos de ética, cuya adopción es obligación de los concesionarios de radiodifusión, programadores a través de multiprogramación y concesionarios de televisión y/o audio restringidos, es decir, todos los actores del mercado alcanzado por la normativa, tanto públicos como privados.¹⁰⁸

La LFTR preveía que los códigos de ética debían ser sometidos a la consideración del IFT. Por eso, los Lineamientos Generales del Instituto dedicaban extensos párrafos a los códigos, en particular indicando a qué principios éticos debían ajustarse para no contravenir los derechos contenidos en la Constitución, en los tratados internacionales, las leyes, la normatividad aplicable y los propios lineamientos. En este sentido, y como corresponde que ocurra, los códigos debían ajustarse a las obligaciones jurídicas que emanan de estas normas y funcionar, en todo caso, como mecanismos de refuerzo de

¹⁰⁸ *Ídem*. El artículo 47 de los Lineamientos obligaba a los operadores a refrendar los respectivos códigos ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones (y los siguientes detallaban ese procedimiento). Estas disposiciones fueron objetadas, junto con otras, en el marco del cuestionamiento judicial de los Lineamientos.

sus postulados, profundizar las pautas de protección y no ponerlas en entredicho o sujetarlas a condicionamientos que las debilitaran.

Sin embargo, a pocos meses de adoptados los lineamientos por el IFT, la reforma de la Ley Federal de 2017 matizó la relevancia de los códigos de ética y su necesaria sujeción al control de la autoridad de aplicación.¹⁰⁹ Al respecto, la ley modificada dispuso expresamente que cada concesionario adopta el código “bajo el principio de autorregulación” y que: “...será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad” (artículo 256).

Si bien, como señalamos, la reforma a la LFTR ha sido dejada sin efecto por la Corte Suprema mexicana, traer al análisis estas modificaciones nos permite dar cuenta de la afrenta que los derechos de las audiencias y sus mecanismos de protección experimentaron, diluyendo su relevancia en muy poco tiempo. Ello en la medida en que, si bien los códigos de ética, por su propia definición, implican un compromiso con principios de tipo deontológicos, la obligación expresamente establecida en la ley de que estos contemplaran el respeto por los derechos reconocidos en la Constitución y la LFTR, implicaba el fortalecimiento de esta herramienta de autorregulación y la garantía de su adecuación al marco jurídico de vigente.

En lo que atañe a niñez y adolescencia, los lineamientos que había adoptado el IFT establecían que, en términos generales, los códigos debían incluir pautas de cumplimiento del interés superior del niño, además de otros principios generales como la no discriminación y la igualdad de género.

En relación específicamente con la protección frente a contenidos inadecuados, los lineamientos retomaban la prescripción de considerar el interés superior del niño en las decisiones como criterio general e incluían tres elementos que debían propiciar las programaciones, y que pueden interpretarse en términos de protección, que son “la

¹⁰⁹ La reforma de 2017 dispuso que los concesionarios sólo debían presentar al Instituto los códigos para su inscripción en el Registro Público de Concesiones (artículo 256).

integración de las familias”, “el desarrollo armónico de la niñez” y “el uso correcto del lenguaje”.¹¹⁰ A continuación el mismo artículo 5 de los lineamientos generales expresamente establecía tres derechos vinculados con la protección en relación con los contenidos que son los siguientes:

“V. Recibir advertencias sobre contenidos que puedan perjudicar el libre desarrollo de la personalidad de las Audiencias Infantiles¹¹¹ para lo cual se atenderá al sistema de clasificación de contenidos establecido en los *Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos* emitidos por la Secretaría de Gobernación [...];

VI. Cumplimiento por parte de Concesionarios de Radiodifusión, Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos y Programadores de las características de clasificación y presentación en pantalla de los títulos de los programas y su clasificación al inicio y a la mitad de éstos; para todo ello se atenderá al sistema de clasificación de contenidos establecido en los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación, o a lo correspondiente en términos del ejercicio a que se refiere el artículo 12 de los Lineamientos;

VII. Recibir advertencias sobre determinados contenidos que puedan resultar impropios o inadecuados para los menores de edad, de conformidad con el sistema de clasificación de contenidos de programas y películas cinematográficas que se establecen en los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación, y demás disposiciones reglamentarias aplicables [...]

XVI. Que la publicidad cumpla con los requisitos de clasificación, incluidas las franjas horarias, que contemplan los Lineamientos de clasificación de contenidos

¹¹⁰ IFT (2016), *Op. Cit.*, artículo 5.IV incisos a, b e i.

¹¹¹ Los Lineamientos identifican como audiencias Infantiles tanto a niñas y niños, que son los menores de 12 años, como a adolescentes, que en términos de la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) son personas entre 12 y 18 años de edad. La unificación en el concepto infantil tiene respaldo y sustento también en la Convención sobre los Derechos del Niño. IFT (2016), *Ídem*, página 8.

audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación [...]

XVIII. Que se respeten los horarios de los programas y que se avise con oportunidad los cambios a los mismos y se incluyan avisos parentales”.

Como surge de la lectura del artículo citado, la protección de niños y niñas se preveía en base a un sistema de clasificación, en la información sobre dicha clasificación a las audiencias y en la organización de la emisión de la programación en franjas horarias.

Un elemento que llama particularmente la atención —y sobre el que profundizaremos en el epígrafe sobre institucionalidad—, es la delegación de la definición de los *Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales* en la Secretaría de Gobernación, es decir, en el Poder Ejecutivo. Es dable preguntarse por qué existiendo un organismo autónomo como el Instituto Federal, que había llevado adelante una vasta tarea de desarrollo de los derechos de las audiencias, la identificación de los contenidos susceptibles de ser considerados no aptos queda en manos del Poder Ejecutivo. Como veremos, esta cláusula está conectada con las funciones de sanción que la Secretaría de Gobierno ya tenía y conservó en una aún más controvertida cláusula de la LFTR.

Como mencionamos, los lineamientos sobre derechos de las audiencias tuvieron una corta vida que no alcanzó siquiera el año. De acuerdo con la reconstrucción de SOSA PLATA (2023: 19) sobre lo ocurrido luego de la publicación de los lineamientos en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2016, se multiplicaron los cuestionamientos desde la industria y desde los propios comunicadores. Señala el autor respecto a este proceso lo siguiente: “El rechazo principal fue que en los noticiarios se tendría que cumplir el derecho de la audiencia a diferenciar la información de la opinión, previsto en el artículo 256 de la LFTyR, lo cual implicaría, desde su visión, un retroceso en la libertad de expresión. Tampoco estuvieron de acuerdo en otro derecho de la audiencia de aportar elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa porque a su parecer es un ejercicio innecesario, debido a que las

audiencias saben perfectamente cuando hay un anuncio comercial en algún contenido. Al rechazo se sumaron dos controversias constitucionales, una presentada por el Poder Ejecutivo y otra por la mesa directiva del Senado de la República el 31 de enero de 2017. Fue entonces que el 2 de febrero de 2017, el pleno del IFT tomó la decisión de suspender los lineamientos”.

En este panorama, en abril de 2017 se impulsó la ya comentada reforma de la LFTR en un expedito procedimiento, quirúrgicamente dirigido a modificar disposiciones que implicaban obligaciones para los concesionarios y a limitar las competencias del IFT (entre otras, eliminaba sus facultades para emitir disposiciones en materia de derechos de las audiencias). Esta reforma fue cuestionada judicialmente y considerada inválida por la Corte Suprema de Justicia de México por fallas en el procedimiento legislativo, en una sentencia adoptada el 29 de agosto de 2022. En esta decisión, que demoró cinco años, la Corte entendió que se habían producido graves violaciones al procedimiento legislativo en el Senado y que de ellas devenía la invalidez de las modificaciones legislativas operadas en aquella oportunidad.¹¹²

Esta sentencia de la Corte estuvo en sintonía con la forma en que ese tribunal había resuelto, en mayo de 2021, las acciones de amparo que se habían presentado para defender la potestad del IFT de emitir los lineamientos (entre ellas la presentada por la Asociación de Defensorías de las Audiencias, AMDA).¹¹³ En aquella oportunidad, la Sala II de la Corte entendió inconstitucionales las modificaciones operadas a la LFTR en materia de derechos de las audiencias, abundó en el contenido de estos derechos, en la necesidad de protegerlos y en los límites de los mecanismos de autorregulación a esos efectos. Es decir, restituyó las facultades del IFT mandatadas originalmente en el artículo 256 de la LFRT.

La interpretación sobre los alcances e implicancias de estas decisiones de la Corte en 2021 y 2022, abrió un nuevo campo para la controversia en relación con los

¹¹² Se trata de las acciones de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017 identificadas en la Nota al Pie 101 de este mismo capítulo.

¹¹³ Se trata de los amparos en revisión números 1031/2019 y 499/2020.

efectos de la declaración de invalidez de la reforma, la restitución de los lineamientos o su reemplazo por otros y el carácter de las facultades restituidas al IFT.¹¹⁴

Desde el Instituto la cuestión se exponía como un dilema: la declaración de inconstitucionalidad de 2022, de acuerdo con el organismo, estableció la invalidez de la reforma pero no dispuso efecto alguno sobre el curso de acción del Instituto, motivo por el cual el organismo formuló pedidos de aclaración sobre este punto a la Corte Suprema.¹¹⁵ Desde la Asociación de Defensorías de las Audiencias se entendió que el Instituto debía reasumir sus facultades y adoptar lineamientos en función de las dos decisiones judiciales comentadas.¹¹⁶

Al cierre de esta investigación, no obstante este panorama de incertidumbre, el Instituto ha informado la decisión de retomar sus facultades legales y elaborar nuevos lineamientos sobre derechos de las audiencias.¹¹⁷ El contenido de los nuevos lineamientos y el impacto que efectivamente tenga este proceso en términos de realización de los derechos, son interrogantes pendientes al cierre de esta investigación.

¹¹⁴ La postura de la asociación de defensorías AMDA surge claramente de sus comunicaciones públicas, en el sentido de que sea repuesto el texto original de la LFTR y que ejerza el IFT sus facultades de emitir lineamiento de cumplimiento de los derechos de las audiencias. Véase, AMDA, 31 de agosto de 2022, “SCJN reitera la protección de los derechos de las audiencias” [En línea <https://amda.unam.mx/wp-content/uploads/2022/09/Resolucio%CC%81n-de-la-SCJN-sobre-los-derechos-de-las-audiencias.pdf>] (Consulta 24 de mayo de 2023). Por su parte, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) ya había anunciado en 2021, cuando la Corte resolvió los amparos en revisión, que llevaría la cuestión a la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana por considerar que los lineamientos de 2016 imponen un régimen de control editorial que vulnera la libertad de expresión. Véase *El Economista*, 20 de mayo de 2021, “CIRT condena la decisión de la SCJN de reactivar lineamientos de audiencias abrogados en 2017” [En línea <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/CIRT-condena-decision-de-la-SCJN-de-reactivar-lineamientos-de-audiencias-abrogados-en-2017-20210519-0139.html>] (Consulta 17 de febrero de 2024) y *DPL News*, 20 de mayo de 2021, “CIRT impugnará resolución de derecho de audiencias” [En línea <https://dplnews.com/mexico-cirt-impugnara-resolucion-de-derecho-de-audiencias/>] (Consulta 17 de febrero de 2024).

¹¹⁵ Exposición del responsable de la Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales del IFT, en el marco del Seminario Defensoría de las Audiencias 2023, 27 de septiembre de 2023 [En línea <https://somosaudiencias.ift.org.mx/sub-secciones/2/>] (Consulta 8 de octubre de 2023).

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ A esos efectos, en octubre de 2024 se encuentra publicada la convocatoria a una consulta pública para debatir el Anteproyecto de Lineamientos en materia de Derechos de las Audiencias que el IFT está elaborando. Véase IFT, “Calendario Audiencias Públicas 2024” [En línea <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/consultas-publicas/24-04-01calendarioconsultaspublicas2024.pdf>] (Consulta 6 de abril de 2024).

3.2.3 Obligaciones de clasificación, de información y otras pautas de la normativa audiovisual para la protección de niños y niñas

La LFTR contiene otras disposiciones referidas a las audiencias de niños y niña, por fuera del marco de los denominados *derechos de las audiencias* explicados hasta aquí. Se trata de pautas que hacen parte de las obligaciones generales de los concesionarios y operadores de servicios restringidos.

Más allá de que no se enmarquen formalmente en los capítulos sobre derechos de las audiencias son, sin lugar a duda, derechos fundamentales de las audiencias de niños, niñas y adolescentes por los cuales toda la institucionalidad de protección debe velar. Estas disposiciones no han sido puestas en cuestión por ningún sector ni han sufrido reformas como en el caso de los derechos de las audiencias, no obstante haber quedado, como veremos en el epígrafe siguiente, “atrapadas” en el debilitamiento que sí se produjo en los mecanismos institucionales de garantía —a través de la reducción de competencias del IFT— y en la gubernamentalización del sistema de supervisión y sanción por incumplimiento que estuvo desde siempre en cabeza del poder ejecutivo.

El artículo 226 de la LFTR estableció: “A efecto de promover el libre desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes, así como contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos planteados en el artículo 3o. constitucional y otros ordenamientos legales, la programación radiodifundida dirigida a este sector de la población deberá: I. Difundir información y programas que fortalezcan los valores culturales, éticos y sociales; II. Evitar transmisiones contrarias a los principios de paz, no discriminación y de respeto a la dignidad de todas las personas; III. Evitar contenidos que estimulen o hagan apología de la violencia; IV. Informar y orientar sobre los derechos de la infancia; V. Promover su interés por la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional; VI. Estimular su creatividad, así como su interés por la cultura física, la integración familiar y la solidaridad humana; VII. Propiciar su interés por el conocimiento, particularmente en aspectos científicos, artísticos y sociales; VIII. Fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad; IX. Promover una cultura ambiental que fomente la conciencia, la conservación, el respeto y la preservación del medio ambiente; X.

Estimular una cultura de prevención y cuidado de la salud; XI. Proporcionar información sobre protección contra todo tipo de explotación infantil y de trata de personas; XII. Promover la tolerancia y el respeto a la diversidad de opiniones; XIII. Promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; XIV. Proteger la identidad de las víctimas de delitos sexuales, y XV. Cumplir con la clasificación y los horarios relativos a la utilización y difusión de contenidos pornográficos. Los programas infantiles que se transmitan en vivo, los grabados en cualquier formato en el país o en el extranjero, los tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables, deberán sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores. Los concesionarios que presten servicios de radiodifusión o de televisión y audio restringidos y los programadores, en relación con sus respectivos contenidos, adoptarán las medidas oportunas para advertir a la audiencia de contenidos que puedan perjudicar el libre desarrollo de la personalidad de niñas, niños y adolescentes.”

La transcripción íntegra del artículo nos permite identificar una amplia gama de obligaciones que trascienden lo que refiere estrictamente a la protección frente a los contenidos inadecuados (horarios, clasificación, pornografía, apología de la violencia) y que son coherentes con el principio de considerar a la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos. Ejemplo de ello es la obligación de proteger la identidad de niños y niñas víctimas; de promover determinado tipo de contenidos que provean los valores de la paz y la no discriminación; de prevenir situaciones de explotación y trata brindando información socialmente relevante sobre estas temáticas, etc. Además, esta disposición es clara respecto a cuáles son los sujetos alcanzados por estas obligaciones.

Más allá de estos elementos que podríamos considerar virtuosos, es posible cuestionar que estas obligaciones se extiendan únicamente a la programación dirigida a niños, niñas y adolescentes, como indica el encabezado del artículo. En este sentido, si bien respecto de algunas disposiciones esta limitación resulta razonable —por ejemplo, en relación con los valores que debe promover la programación, la prioridad del estímulo de la creatividad o la promoción del conocimiento científico, para mencionar algunos ejemplos—, luego se incluyen pautas que debieran ser consideradas en toda la programación, por ejemplo, la protección de la identidad de las víctimas de delitos

sexuales, el cumplimiento de la clasificación y los horarios de programación según el tipo de contenidos, o la necesidad de evitar contenidos que estimulen o hagan apología de la violencia, lo cual debiera ser común a toda la programación o, cuanto menos, a aquella que se emite en el horario protegido.

Otra cuestión sobre la que es preciso advertir es que ni el artículo 226 ni otros de la LFTR prevén qué consecuencias tiene infringir todas o alguna de estas disposiciones. Por ejemplo, qué ocurre cuando la programación incluye contenidos que estimulan o hacen apología de la violencia (art. 26, III) o cuando se incumple con las disposiciones sobre difusión de pornografía (art. 26, XV). En este sentido, es posible advertir que existe una omisión legislativa en determinar las consecuencias jurídicas que puede acarrear el incumplimiento de estas pautas, omisión susceptible de ser alegada tanto por los sujetos obligados como por las instancias públicas a cargo de hacer cumplir la LFTR, es decir, el IFT y la propia Secretaría de Gobierno que conservó la competencia sancionatoria más amplia.

El artículo 227 de la LRTF, por su parte, establece la obligación de clasificación de contenidos y de informar en pantalla esa clasificación.¹¹⁸ El artículo siguiente reitera esta obligación y complementa con la siguiente: “...advertir sobre determinados contenidos que puedan resultar impropios o inadecuados para los menores”. Como veremos, la clasificación y horarios de programación forman parte de los *Lineamientos de Clasificación de Contenidos Audiovisuales de las Transmisiones Radiodifundidas y del Servicio de Televisión y Audio Restringidos* que emite la Secretaría de Gobierno.

¹¹⁸ Prevé el artículo 227: “El concesionario que preste servicios de radiodifusión o televisión restringida deberá presentar en pantalla los títulos de los programas y su clasificación al inicio y a la mitad de los programas; para ello atenderán al sistema de clasificación de contenidos que se establezca en las disposiciones aplicables. Será obligación de los programadores, en relación con sus respectivos contenidos, cumplir con las características de clasificación en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables. Las películas cinematográficas radiodifundidas o de televisión restringida deberán utilizar los mismos criterios de clasificación que el resto de la programación, sin perjuicio de que dicha clasificación pueda cambiar en las versiones modificadas para su transmisión. Los concesionarios de televisión restringida deberán informar la clasificación y horarios en su guía de programación electrónica, de conformidad con los lineamientos que establezca el Instituto, siempre y cuando el programador envíe la clasificación correspondiente. Será obligación de los programadores, en relación con sus respectivos contenidos, cumplir con las características de clasificación en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.”

La obligación de clasificación se extiende, de acuerdo con el artículo 244 de la LFTR, al contenido publicitario cuya emisión debe adecuarse a las franjas horarias que la normativa de menor rango establecerá.¹¹⁹ Las condiciones que debe cumplir la publicidad emitida en la programación destinada al público infantil se establecen en el artículo 246.

Es interesante recuperar especialmente estas pautas ya que también involucran derechos de las audiencias de niños y niñas, en este caso además en calidad de consumidores, y porque son más detalladas y exigentes que las de otras regulaciones de la región. Dispone el artículo que en la publicidad no se permitirá: “I. Promover o mostrar conductas ilegales, violentas o que pongan en riesgo su vida o integridad física, ya sea mediante personajes reales o animados; II. Mostrar o promover conductas o productos que atenten contra su salud física o emocional; III. Presentar a niñas, niños o adolescentes como objeto sexual; IV. Utilizar su inexperiencia o inmadurez para persuadirlos de los beneficios de un producto o servicio. No se permitirá exagerar las propiedades o cualidades de un producto o servicio ni generar falsas expectativas de los beneficios de los mismos; V. Incitar directamente a que compren o pidan la compra o contratación de un producto o servicio; VI. Mostrar conductas que promuevan la desigualdad entre hombres y mujeres o cualquier otra forma de discriminación; VII. Presentar, promover o incitar conductas de acoso e intimidación escolar que puedan generar abuso sexual o de cualquier tipo, lesiones, robo, entre otras, y VIII. Contener mensajes subliminales o subrepticios”.

3.3 La institucionalidad pública con competencias en materia de protección

En este epígrafe daremos cuenta de las competencias del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Secretaría de Gobernación en materia de protección de niños y niñas frente a los contenidos inadecuados. Ello en el contexto de degradación de la normativa en la materia, de la que hemos dado cuenta hasta aquí, y de una fuerte inercia de gubernamentalización y debilitamiento progresivo y generalizado de los mecanismos de garantía de derechos de las personas en los servicios audiovisuales.

¹¹⁹ La norma de menor rango a la que alude son los lineamientos sobre clasificación comentados en el párrafo anterior.

3.3.1 El Instituto Federal de Telecomunicaciones

Hasta aquí, hemos mencionado a algunas de las autoridades que integran el diseño institucional que debiera garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en los servicios audiovisuales en México. El artículo 222 de la LFTR establece: “Las autoridades en el ámbito de su competencia promoverán el respeto a los derechos humanos, el principio de interés superior de la niñez, a fin de garantizar de manera plena sus derechos, así como la perspectiva de género”.

Por un lado, hemos dado cuenta de la existencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), autoridad de aplicación de la LFTR. El origen del Instituto es la manda constitucional que dispuso, en sus artículos 6.B.V y 28, su creación como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo central es el desarrollo de la radiodifusión y las telecomunicaciones.¹²⁰

En relación con la composición del órgano decisor del Instituto, que es un elemento central para la garantía de independencia, si bien la Constitución no prevé una conformación que sea representativa de las fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias ni de sectores específicos de la comunicación (como podrían ser la academia o los sindicatos del sector), y tampoco establece una representación de los distintos estados y regiones que conforman el país, se dispone que los siete miembros (comisionados) serán designados de forma escalonada¹²¹ por el Poder Ejecutivo con la ratificación del Senado y que, en caso de corresponder, podrán ser removidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado (artículo 28 de la

¹²⁰ Detalla el artículo 28 de la LFTR: “tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución” y a continuación detalla las funciones específicas abarcadas por esta definición amplia. Surge de la transcripción completa del artículo que la regulación de los derechos de las audiencias, previstos en el artículo 6 constitucional, es competencia del Instituto, cuestión que es clave recordar teniendo en cuenta las impugnaciones al ejercicio de estas competencias ya comentadas.

¹²¹ Esta disposición de designación de los comisionados de “forma escalonada” se encuentra prevista textualmente en la Constitución. Implica que el inicio y finalización del período de ejercicio de los comisionados no es coincidente, pudiendo el Ejecutivo designar nuevos miembros en la medida en que se produzcan vacantes. Esto evita que cada nuevo poder ejecutivo pueda proponer una nueva conformación de la dirección del IFT al llegar al poder.

Constitución mexicana). Este mecanismo tiene por objeto limitar la discrecionalidad del Ejecutivo y dar garantías de independencia para el accionar de los comisionados.

Siguiendo a MUÑOZ, GÓMEZ y LARROSA FUENTES y los estándares de derechos humanos reseñados en esta investigación es posible afirmar que estos organismos autónomos buscan conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales. La autonomía se justifica en la necesidad de contar con una institución especializada técnica y administrativamente, en este caso abocada a la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión, más aun teniendo en cuenta que en México hasta ese momento —es decir, hasta la creación constitucional del IFT— la adjudicación de las licencias del sector estaba en manos de la discrecionalidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el marco de la controvertida relación entre intereses mediáticos y políticos de la que hemos dado cuenta en estas páginas. Ahora bien, de acuerdo con los mencionados autores, “estas instituciones aún no están exentas del influjo partidista y de intereses privados” (MUÑOZ, GÓMEZ y LARROSA FUENTES; 2022: 7).

En este sentido, y en lo que atañe específicamente a las competencias en relación con los contenidos emitidos por los servicios audiovisuales que vulneren disposiciones de la LFTR, corresponde señalar dos cuestiones.

Por un lado, como hemos visto en el devenir de los cuestionamientos judiciales a los Lineamientos Generales sobre Derechos de las Audiencias, el propio Ejecutivo recortó competencias del IFT en materia de promoción y salvaguarda de estos derechos a través de la reforma de 2017 y, luego de la decisión judicial de 2022, estas competencias están recién retomándose tibiamente, dependientes de la decisión política de los comisionados en el marco de un proceso aun incierto en términos de cuánto efectivamente pueda (y quiera) avanzarse en la realización y garantía de estos derechos.

Por otra parte, corresponde señalar que las competencias del IFT fueron concebidas de manera condicionada desde sus inicios. Ello porque si bien la Constitución establece funciones de regulación y garantía de los derechos de las

audiencias y supervisión del cumplimiento de las normas por parte de los concesionarios, luego la LFTR limita la competencia sancionatoria del IFT reservando las decisiones relevantes en la materia a la Secretaría de Gobierno (Segob), es decir, del Poder Ejecutivo, lo cual es refrendado además por las disposiciones de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en igual sentido.

Ahora bien, ¿qué competencias en materia de protección de niños, niñas y adolescentes se atribuyeron al Instituto de acuerdo con la LFTR?

Por un lado, el artículo 15 LXI original de la ley —junto con el 216 que tiene un texto similar— asignaba al IFT competencias sancionatorias para garantizar el cumplimiento del artículo 311, es decir, cuando los concesionarios no pusieran a disposición de las audiencias mecanismos para la defensa de sus derechos; cuando no hubieran nombrado defensor/a y/o carezcan de códigos de ética, mecanismos todos ellos previstos en los artículos 259 y 261. El artículo 15LXI fue parte de la reforma de 2017 declarada inválida por la Corte Suprema. Por esta razón, de seguir el IFT un criterio similar al que está teniendo en relación con los lineamientos sobre derechos de las audiencias, sería de esperar que recupere estas facultades que le habían sido limitadas. No obstante, sostiene ÁLVAREZ (2023a), luego de realizar un relevamiento de la existencia de defensorías y sus mecanismos de comunicación con las audiencias en canales públicos y privados de televisión, que: “...las audiencias siguen en su mayoría ignorando que tienen derechos, las defensorías de audiencias de los medios comerciales ‘dicen’ existir sin que se perciba acción alguna y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) omite ejercer acciones en defensa de las audiencias”.

Por otro lado, el artículo 217 IX de la LFRT asignó al IFT competencias que aun conserva pero solamente para la supervisión de la publicidad emitida durante la programación dirigida a niños y niñas (es decir, dibujos animados y programación infantil estrictamente dicha). Los resultados de esa supervisión deben remitirse a la Secretaría de Gobierno que tiene la competencia sancionatoria también en este caso. No existe información pública disponible para la consulta sobre los resultados del ejercicio de estas competencias y, de acuerdo con la información provista por el IFT, no

se realiza un seguimiento de las acciones de supervisión que se remiten a la Secretaría de Gobierno a los efectos de evaluar posibles sanciones.¹²²

3.3.2 La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación

El artículo 297 de la LFTR es claro al establecer: “La Secretaría de Gobernación [Segob según la abreviatura adoptada por algunas citas incluidas en este epígrafe] sancionará el incumplimiento de lo establecido en esta Ley en materia de contenidos, tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; cadenas nacionales, boletines, el Himno Nacional, concursos, así como la reserva de canales de televisión y audio restringidos conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de este Título”.

El capítulo III aludido se titula “Sanciones en materia de Contenidos Audiovisuales” y el artículo 308 confirma las competencias de la Secretaría en los siguientes términos: “Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella en materia de contenidos audiovisuales, se sancionarán por la Secretaría de Gobernación”. A continuación establece pautas específicas, graduaciones de apercibimientos, multas, etc.

Ahora bien, la única conducta que dicho artículo considera reprochable en relación con las audiencias de niños, niñas y adolescentes es la siguiente: “No atender a la clasificación y sus categorías descriptivas conforme a lo que establece esta Ley y sus disposiciones reglamentarias” (art. 308 B-III). El resto de los incumplimientos relacionados con contenidos refieren a la emisión de avisos, cadena nacional, los denominados “tiempos de Estado”, patrocinios, etc. Es decir, todas cuestiones que no atañen a la protección de niños y niñas ni están vinculadas con los principios y conductas detallados en el artículo 226 de la LFTR que queda, de esta manera, destinado a funcionar como un compendio de buenas intenciones sin impacto real en las programaciones y por tanto en los derechos de niños y niñas.

¹²² Entrevista con el Responsable de la Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales del IFT, 20 de marzo de 2024.

En este sentido, expresa metafóricamente Beatriz SOLÍS LERÉE, presidenta de la Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias que “si te pones a revisar qué pasa si [la ley] no se cumple, verás es un queso Grullere lleno de hoyos. El capítulo de sanciones es de colección. Es espantoso. Lo que genera eso es una ley imperfecta porque no tiene aplicabilidad más que las meras buenas voluntades”.¹²³

La dependencia específica dentro de la Secretaría de Gobierno a cargo de la implementación de sanciones, en los términos del régimen jurídico descrito, es la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (en adelante DGRTC o Dirección General). De acuerdo con la información oficial publicada por esa Dirección sus funciones son: “supervisar que las transmisiones que realicen los concesionarios de radio y televisión cumplan con las obligaciones que prevé la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otros ordenamientos”.¹²⁴

En este punto se confirma a la Secretaría de Gobierno como la autoridad administrativa a cargo del cumplimiento de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y de la LFTR en relación con la supervisión de los contenidos, una cuestión que es controvertida desde el punto de vista de los estándares en materia de institucionalidad toda vez que daría más garantías de transparencia e independencia que estas facultades estuvieran en manos de un organismo *prima facie* autónomo —por ejemplo del existente IFT— y no que quedaran a disposición de la discrecionalidad del poder ejecutivo.

También según la información oficial, la Dirección “vigila y analiza los contenidos de las transmisiones radiodifundidas y de televisión y audio restringidos o de cualquier otra forma de presentación”, para lo cual tiene en cuenta la frecuencia y presencia de las siguientes categorías de contenidos: violencia, sexualidad, adicciones y lenguaje.¹²⁵

¹²³ Entrevista realizada el 20 de noviembre de 2021.

¹²⁴ Secretaría de Gobierno de México, Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía [En línea <https://dgrtc.segob.gob.mx/es/DGRTC/Juridico>] (Consulta 15 de octubre de 2023).

¹²⁵ DGRTC [En línea <https://dgrtc.segob.gob.mx/es/DGRTC/Contenidos>] (Consulta 10 de abril de 2024)

Ahora bien, contra lo afirmado en la cita del párrafo anterior, al momento de consignar las obligaciones de los concesionarios y proveedores de servicios de televisión, la Dirección omite mencionar las que pesan sobre la televisión restringida. En efecto, de acuerdo con la Dirección: “Medularmente, las obligaciones de los concesionarios de radio y televisión que supervisa la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía consisten en: [...] e) Atender a la clasificación y las categorías descriptivas al transmitir materiales grabados; f) Respecto de transmisión de materiales, hacer del conocimiento del público la clasificación y advertir sobre determinados contenidos que puedan resultar impropios o inadecuados para los menores; [...] h) Que en sus transmisiones no se vulnere el derecho a la intimidad de niñas, niños y adolescentes. El incumplimiento a la normatividad aplicable conlleva a la imposición de sanciones, previa realización del procedimiento administrativo correspondiente”.¹²⁶

Además de lo señalado sobre la falta de inclusión de los servicios restringidos como objetos de la supervisión de la Dirección, se advierte aquí que la obligación enunciada no es evitar la emisión de cierto tipo de contenidos no adecuados sino atender a la clasificación e informarla. Esto supone omitir la consideración del fondo del problema, es decir, qué ocurre cuando el contenido efectivamente emitido no cumple —por error en la clasificación o porque el programa era en vivo y no se tomaron previsiones— con las pautas correspondientes al horario de emisión. Cierto es que la LFTR interpretada de manera acotada y sin considerar el principio de interés superior de la niñez, habilita que así se entiendan las obligaciones de los servicios audiovisuales.

La Secretaría de Gobernación ha dictado los *Lineamientos de Clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos* (en adelante, Lineamientos de Clasificación). Esta regulación incluye los criterios de clasificación de contenidos,¹²⁷ horarios de emisión y características de

¹²⁶ DGRTC [En línea <https://dgrtc.segob.gob.mx/es/DGRTC/Juridico>] (Consulta 10 de abril de 2024).

¹²⁷ La segmentación se organiza de la siguiente manera: AA: Contenido dirigido al público infantil; A: Contenido apto para todo público; B: Contenido para adolescentes; B 15: Contenido para adolescentes mayores de 15 años; C: Contenido no apto para personas menores de 18 años; y D: Contenido extremo y adulto (artículo 3). Respecto a las primeras tres categorías la Dirección debe supervisar de manera permanente la correcta designación de la clasificación por parte de los concesionarios y respecto a las

los contenidos en cada horario, además de otras disposiciones complementarias. Solo a modo de ejemplo del carácter laxo de la normativa, nótese que el horario a partir del cual es posible emitir contenidos clasificados en la categoría B son las 16 horas (artículo 9 de los Lineamientos de Clasificación). Esta categoría de contenidos puede incluir escenas de violencia, adicciones, sexualidad o lenguaje no aptas para menores de 12 años (art. 10). Si bien los lineamientos prevén la obligación de informar esta calificación a las audiencias, lo cierto es que un niño de, por ejemplo, 7 años que regresa en horas de la tarde de la escuela y decide prender la televisión para ver algún programa que lo entretenga mientras merienda, puede encontrarse con contenido que no resulta adecuado para él sin que esto vulnere la normativa vigente. Es evidente que ese horario debiera estar no solamente protegido sino tener protección reforzada porque es habitual que niños y niñas tengan este tipo de rutinas en su vida cotidiana. Además, esta es una franja horaria que habitualmente es protegida en la mayoría de las legislaciones como surge de otros capítulos de esta misma tesis y de los criterios a nivel internacional.

En este punto, si bien los lineamientos constituyen herramientas valiosas para la toma de decisiones por parte de quienes tienen obligaciones legales de protección, en particular por el nivel de detalle sobre las características de la programación de cada franja, su potencial se debilita porque admite contenidos inadecuados en horarios que debieran ser protegidos.¹²⁸

Sin embargo, no era esta la pauta original de los lineamientos.

Así lo recuerda ÁLVAREZ (2023b) quien además de catedrática es abogada y ganó distintas acciones de amparo judicial que inició cuando en 2015 se modificaron los lineamientos y, entre otras modificaciones regresivas, se adelantó el horario de la

siguientes los Lineamientos prevén un sistema de revisión previa, una previsión que, en términos de garantía de la libertad de expresión es controvertida (artículo 5).

¹²⁸ Si continuamos el ejemplo del niño de 7 años, la programación a la que podría tener acceso mientras merienda puede incluir “representaciones de violencia dirigidas a causar dolor, daño o sufrimiento a seres humanos o a los animales, las que presenten actos criminales; las que inciten de manera directa o indirecta a la comisión de delitos; promuevan el uso de armas de fuego o punzocortantes o muestren homicidios o los preparativos para su ejecución” (art. 10 de los Lineamientos Generales), entre otras conductas. En el caso de adicciones y contenido erótico y sexual, las programaciones admisibles en ese horario tienen características también inadecuadas.

Clasificación B de las 20hs. a las 16hs. admitiendo de esta forma una franja mucho más amplia de horario no apto para todo público (lo cual impacta no solamente en la programación sino también en la publicidad ya que los concesionarios y proveedores de servicios cuentan con un horario más amplio para la venta de publicidad no apta).

Sostiene al respecto la autora lo siguiente: “Contra los criterios 2015 [refiere a la versión de los lineamientos sobre clasificación adoptados en ese año] gané un amparo como madre de familia que, un día antes de que se fuera a confirmar en definitiva en 2017, Segob expidió unos ‘nuevos’ criterios con los mismos horarios y abrogó los de 2015. Contra esos criterios 2017 se ganaron muchos amparos y antes de lograr el amparo definitivo, Segob nuevamente expidió ‘nuevos’ criterios en 2018 con los mismos horarios y abrogó los de 2017. ¿Por qué? Para buscar que, con un criterio formalista y no de justicia, el Poder Judicial Federal dejara de entrar al fondo del asunto y negar justicia a la niñez”. La última modificación de estas disposiciones se produjo en febrero de 2020 sin que se alteraran los horarios asignados a cada clasificación en función de una mejor protección de las audiencias de niños y niñas.¹²⁹

Dicho esto, de acuerdo con la (magra) información publicada por la DGRTC sobre las actuaciones iniciadas desde 2014, año de sanción de la LFTR, hasta 2022, de los siete expedientes iniciados en relación con emisiones de televisión,¹³⁰ únicamente dos corresponden a la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.¹³¹ Luego,

¹²⁹ ÁLVAREZ (2018: 156) ha cuestionado incluso que la Secretaría de Gobierno tenga facultades, de acuerdo con la LFTR, para dictar los lineamientos. Ello porque, de acuerdo con su criterio, la LFTR no le confiere competencias para expedir disposiciones administrativas de carácter general como son los lineamientos sobre clasificación de contenidos audiovisuales, sino únicamente para emitir lineamientos para ‘publicidad pautada en la programación destinada al público infantil’ en términos de la fracción X del artículo 217 de la ley. De hecho esta es una cuestión que la última versión de los lineamientos intenta aclarar basando esa facultad en la manda constitucional de respetar y hacer respetar el interés superior de la niñez y en el artículo 217, fracción VIII de la LFTR que establece que corresponde a la Secretaría de Gobernación verificar que las transmisiones de radio y televisión cumplan con los criterios de clasificación que se emitan en términos de dicha ley. Surge de la pauta invocada que la LFTR no establece que sea la Secretaría la que debe dictar esos lineamientos, sino que refiere a “los criterios de clasificación que se emitan en términos de dicha ley”, en línea con lo planteado por ÁLVAREZ.

¹³⁰ Secretaría de Gobierno de México, DGRTC, *Acciones Legales* [En línea <https://dgrtc.segob.gob.mx/work/models/DGRTC/Documentos/pdf/Acciones%20legales/AccionesLegales.pdf>] (Consulta 25 de octubre de 2023).

¹³¹ *Ídem*. Se trata de los siguientes expedientes: DGRTC/1787/16 de 2016 iniciado a Televisión Azteca por “No atender a la clasificación y sus categorías descriptivas” que resultó en una decisión de apercibimiento, y Nro. DGRTC/1986/2017 contra Televimex, S.A. de C.V por “infracción a La Ley General de Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”. Los motivos invocados para esta última actuación – la

respecto a las acciones de Extrañamiento¹³² sustanciadas entre 2015 y 2017 (no hay posteriores a ese año) se consigna un total de once referidas a cuestiones de contenidos y niñez (omisión de indicar clasificación, omisión de cumplir el proceso de revisión)¹³³ y luego en 2014 se iniciaron cuatro acciones de Observación referidas a publicidad engañosa, emisión de un contenido fuera de horario y corrupción del lenguaje.¹³⁴

Estos magros indicadores del quehacer de la Dirección en esta materia contrastan con los que la misma dependencia expone respecto de años anteriores, es decir, antes de la sanción de la LFTR. En particular hasta 2006 se verifica la apertura de decenas de actuaciones por causales vinculadas a la protección de niños y niñas frente a contenidos inadecuados.¹³⁵ Este escenario plantea la paradoja de verificar mayores niveles de actividad de control sobre los contenidos antes de la sanción de la LFTR y de la Ley de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, ambas posteriores a la reforma constitucional y más robustas en términos de protección de derechos.

La información oficial sobre la falta de acción de la Dirección en la última década, por su contundencia, nos exime de mayor argumentación sobre los efectos de la gubernamentalización extrema de la garantía de derechos de niños y niñas cuando se trata de supervisar la actividad de los servicios audiovisuales. Antes de que fuera sancionada la LFTR en 2014, cuatro defensores y defensoras de audiencias que ya cumplían funciones en algunas emisoras de radio y televisión, advirtieron sobre las implicancias de conservar las facultades de supervisión y sanción en los siguientes términos: “en la propuesta [en referencia al proyecto de LFTR] se mantiene en la

supervisión del cumplimiento de la ley sobre derechos de niños y niñas— muestran, al menos en 2017, una intención de la Dirección de desplegar las competencias que, tal como consignamos en el epígrafe 2.1 de esta tesis, le asigna esa norma.

¹³² De acuerdo con la definición provista por la DGRTC, la acción de Extrañamiento “es el acto administrativo cuya finalidad es conminar a los concesionarios de radio y televisión al cumplimiento a la ley”. En tanto acto administrativo, requiere sustanciación de un expediente. Véase DGRTC [En línea <https://dgrtc.segob.gob.mx/es/DGRTC/Juridico>] (Consulta 30 de marzo de 2023).

¹³³ *Ídem*. Se trata de las consignadas con los números 631, 640, 642, 849, 865 y 727 en 2016 y 877, 1018, 1019 y 1020 en 2015.

¹³⁴ *Ídem*. Se trata de las consignadas con los números 1127, 1130, 1177 y 1375 todas en 2014.

¹³⁵ *Ídem*. Entre ellas, las motivadas en “escenas contrarias a las buenas costumbres, influencias nocivas y perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud”, “omisión del anuncio como programa impropio para la niñez”, “corrupción del lenguaje”, “apología de la violencia, el crimen y los vicios”, “imágenes procaces” y “películas fuera de horario”.

Secretaría de Gobernación la supervisión y regulación de contenidos. Esto nos parece un retroceso ya que el gobierno federal no puede ejercer esas funciones en un Estado democrático, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales” (SOSA PLATA, 2015: 88).

3.4 Conclusiones

En el inicio de este capítulo destinamos una atención particular a delinear, con trazos gruesos pero significativos, la historia de la relación entre la conformación del sistema de medios audiovisuales, y en particular de la televisión, y el despliegue del poder político en México. Esta relación ha estado marcada —y lo está hasta hoy en gran medida— por el beneficio mutuo y la protección entre los partidos que ejercen el poder (durante décadas el hegemónico PRI y luego el PAN cuando entró en escena) y el poder económico-mediático encarnado en los concesionarios de televisión, muchas veces integrados ellos mismos por miembros de partidos políticos.

Este fenómeno de politización extrema de la conformación del sistema de medios audiovisuales ha creado un mercado con niveles de concentración que lo distinguen a nivel mundial tanto en el ámbito televisivo como en el de las telecomunicaciones, sectores que disputan actualmente la hegemonía del mercado fagocitados por la convergencia tecnológica. De acuerdo con BECERRA (2014: 64), este rasgo de concentración impacta también en la centralización geográfica que sitúa a la capital del país, México D.F., como la usina principal de la producción de contenidos e informaciones. De acuerdo con el autor, este impacto empobrece la posibilidad de poner a disposición de las audiencias distintas versiones sobre lo real y condena a la subrepresentación a vastos sectores que habitan otras regiones y viven distintas culturas en este extenso país.

También en términos sociales y culturales, OROZCO (2002: 221) advierte sobre el impacto de estas características del mercado en la conformación de la ciudadanía-audiencia de esta televisión y sus contenidos. Al respecto considera lo siguiente: “El que los mexicanos se hayan hecho televidentes ‘a la Televisa’, ni cabe duda. El que esa condición haya marcado mucho y hasta haya definido el tipo de relación entre las

teleaudiencias y el sistema de televisión, es un hecho con el cual hay que contar para entender, por una parte, la pasividad y conformismo de un televidente al que por décadas y con el consentimiento del Estado, no se le ofrecieron opciones televisivas reales”.

El modelo comercial de televisión, azuzado por el rating, empobrece las propuestas, banaliza la información, la pone al servicio de las alianzas políticas y guía una habilitación del “vale todo” —inclusive por supuesto, apelar a contenidos que vulneren derechos de niños y niñas— con el solo objetivo de ganar mercados. Este punto, sumado a otras circunstancias de coyuntura que interpelan la vida cotidiana de mexicanos y mexicanas —como la extrema e irresuelta violencia social y del crimen organizado— es clave para entender las razones de la ineficacia de las regulaciones y de la falta de compromiso del poder político para hacerlas cumplir. También para poner en valor las resistencias que se erigen desde distintos sectores comprometidos con la democratización de la comunicación.

El año 2000, con la alternancia política y el ascenso del PAN, se generó la promesa de una mayor apertura de la dinámica que había caracterizado durante décadas la relación entre el poder político y el mediático. De acuerdo con MUÑOZ, GÓMEZ y LARROSA FUENTES (2022: 12), “ese sistema de medios y sus relaciones funcionaba de forma dinámica y se fue abriendo, poco a poco, conforme la estructura política de la hegemonía del partido único fue perdiendo fuerza y la pluralidad democrática, así como las demandas de la sociedad civil, fueron reestructurando —abriendo— la generalidad de ese sistema de medios”.

La reforma constitucional de 2013 y la sanción de la LFTR al año siguiente, con la adopción de un marco de derechos para la comunicación y la creación del IFT como organismo autónomo del sector, crearon un horizonte auspicioso para un cambio en las reglas del juego guiado por los objetivos de pluralismo y diversidad que estructuran las demandas por la democratización del sector. Sin embargo, como hemos visto, a través reformas posteriores, en la dilación en la puesta en marcha de los mecanismos de garantía de derechos y en la habilitación de los muy previsibles cuestionamientos del

sector privado, aquellas expectativas se han visto frustradas y distintos sectores han alzado su voz en este sentido.

La situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en su relación con los medios audiovisuales y sus contenidos no puede analizarse ni comprenderse por fuera de esta trama política y económica que ha delineado los márgenes de acción estatales expresados en la regulación y su aplicación.

Así, si bien la Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión cuentan con disposiciones en materia de protección, a renglón seguido es preciso señalar que las virtudes del texto de las principales normas se desvanecen frente a la inexistencia de mecanismos efectivos e institucionalmente legitimados de supervisión y control de cumplimiento. Y esta garantía, de acuerdo con los estándares internacionales, es parte constitutiva del deber estatal de protección.

En efecto, la Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes incluye distintas y detalladas disposiciones en materia de protección de derechos personalísimos, así como pautas expresas para orientar el tratamiento periodístico de los temas que atañen a las infancias, estableciendo además una institucionalidad de garantía que articula al poder judicial y a las autoridades con facultades administrativas. Del mismo modo, prevé disposiciones respecto a la protección frente a contenidos audiovisuales inadecuados, fortaleciendo el sistema de clasificación.

Por su parte la LFTR prevé también la obligación de clasificación de la programación con indicación de esa clasificación a las audiencias, la manda de evitar determinados tipos de contenidos especialmente perjudiciales para niños y niñas, además de otros derechos que deben ser considerados de manera integral en una regulación que, por lo dicho, es coherente con la Convención sobre los Derechos del Niño y la ley nacional.

Los derechos de las audiencias, por su parte, tienen en México la cuna de su desarrollo para el sector audiovisual. Se complementan con la figura de las defensorías de audiencias que están a cargo de personas elegidas por los propios concesionarios y

cuya competencia se extiende de manera exclusiva a la programación de la emisora en la que trabajan. Los códigos de ética son herramientas de similar cariz que, de acuerdo con la reforma de la LFTR de 2017 dependen exclusivamente de los principios deontológicos de los operadores del sector, sin que tengan la obligación de receptar los derechos consagrados en las normas. A pesar de ello, es posible afirmar que la sola previsión legal de estos dispositivos podría considerarse un avance en materia de autorregulación.

Hasta aquí, si solamente tuviéramos por objetivo estudiar el contenido de las normas —no obstante la situación particular originada en la judicialización de los derechos de las audiencias— podríamos concluir que la regulación satisface o está acorde con los estándares de protección que los organismos de derechos humanos establecen: existe una normativa que recepta los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y, en función de ello, consagra una serie de derechos que, *prima facie*, se condicen con la obligación de proteger a niños y niñas de aquellos contenidos que resultan inadecuados para su desarrollo.

Sin embargo, la regulación adolece de un déficit clave en relación con la garantía de esos derechos que es la gubernamentalización: las facultades que podría ejercer el IFT en tanto organismo autónomo del sector y autoridad de aplicación de la LFTR fueron quirúrgicamente extraídas de su ámbito de competencia y puestas en cabeza de la Secretaría de Gobierno, con las consecuencias que en estas páginas hemos descrito en términos de inacción. De esta manera, la garantía de los derechos de las audiencias de niños y niñas quedó sometida al histórico patrón de relación entre poder político y poder económico-mediático. Esta situación, que reconocen distintas personas entrevistadas en el marco de la realización de esta tesis,¹³⁶ es en todo contraria a los estándares de independencia, imparcialidad y pluralismo que debe respetar la institucionalidad a cargo de supervisar el cumplimiento de los derechos por parte de los actores públicos y privados del sector.

¹³⁶ Son coincidentes en este sentido, tanto las afirmaciones de representantes del IFT como las de las especialistas Beatríz LEREE y Clara Luz ÁLVAREZ.

Por su parte, las posibilidades de incidencia del mecanismo articulado en torno a los denominados derechos de las audiencias, quedó atrapada en las estrategias de cuestionamiento vía la judicialización que, en el mejor de los escenarios, reiniciará el proceso de elaboración de los Lineamientos sobre Derechos de las Audiencias por parte del IFT. Si bien las acciones judiciales fueron en este caso articuladas exitosamente por defensores de los derechos de las audiencias y por los sectores políticos que cuestionaron la reforma de la LFTR de 2017, es imprescindible que el IFT sostenga en el tiempo la voluntad política de recuperar estas facultades e iniciar sin dilaciones un proceso participativo y eficaz de elaboración de nuevos lineamientos, acompañado por el compromiso de las propias defensorías y de los sectores sociales comprometidos con el proceso, para resistir los cuestionamientos que sin duda recibirá de quienes han horadado desde los inicios todo el mecanismo, incluso cuando descansa casi exclusivamente en la autorregulación, contraviniendo los estándares internacionales que entienden la autorregulación como complementaria del despliegue estatal de competencias de protección.

Finalmente, es preciso señalar que el carácter virtuoso que en principio tiene un sistema de calificación segmentado y con definiciones precisas que permiten reconocer los contenidos inadecuados (en particular lo que atañe a violencias, prácticas de riesgo, consumos problemáticos) se desvirtúa cuando la misma pauta restringe el horario protegido a mínimas horas al día, habilitando en el resto del tiempo una ventana de oportunidad para que programaciones no aptas “acompañen” los momentos de entretenimiento de niños y niñas.

Capítulo 4. Colombia

4.1 Surgimiento y desarrollo de la televisión: particularidades del modelo mixto colombiano y el tránsito hacia la prevalencia del sector privado-comercial

El despliegue de la televisión en Colombia, en particular durante sus primeros 44 años de vida, se asentó en un original esquema de gestión que articuló al Estado y al sector privado, y operó inicialmente en el contexto de una sociedad fundamentalmente rural, escasamente industrializada y con altas tasas de analfabetismo, que identificó en la televisión la posibilidad de acceder a universos de información y entretenimiento que hasta entonces estaban fuera del alcance de las mayorías. En este punto, y no sin contradicciones, la televisión habilitó oportunidades educativas, la modernización del Estado y, en general, la modernización y la secularización progresiva de la sociedad (REY, 2002: 119).

Este panorama requirió inicialmente una fuerte protagonismo estatal que con las décadas fue cediendo en favor de una primacía del sector privado, fagocitada en las últimas décadas por la apertura sin límites a la participación de capitales extranjeros en el sector infocomunicacional y por la habilitación para la prestación de servicios cruzados (telecomunicaciones y contenidos audiovisuales), decisiones adoptadas en Colombia en un contexto de concentración convergente (BECERRA y MASTRINI, 2017: 139) .

Repasaremos a continuación los rasgos de este modelo y su devenir hasta la actualidad.

La primera emisión de televisión se realizó en junio de 1954 impulsada por el gobierno militar del Gral. Rojas PINILLA, quien desde hacía un año ejercía el poder luego de haber dado un golpe de Estado. En esta primera etapa el control del Estado fue total ya que el proyecto integral de desarrollo de la televisión (desarrollo técnico, programación y gestión) estuvo en manos de la Oficina de Información y Prensa del Estado (ODIPE) dependiente de presidencia. Canal Uno (que posteriormente adoptó el nombre de Televisión Nacional de Colombia) sería la primera emisora de televisión abierta en Colombia.

Desde 1956 y durante diez años se llevó a cabo una política de comercialización de espacios de programación a través del sistema de arriendo directo de franjas en la Televisión Nacional por parte de agencias publicitarias, para producir programas para sus clientes, y de grupos empresarios para difundir programación y recaudar publicidad (REY, 2002: 119). Se consolidaba de esta manera el sistema mixto, al que aludíamos previamente, en el cual el Estado operaba el funcionamiento y diseñaba la programación de los canales pero no realizaba directamente los contenidos que eran licitados a empresas privadas que los explotaban a cambio de un pago (las primeras empresas programadoras surgen en 1956, entre ellas las que luego devendrían Caracol y RCN, actualmente principales canales privados del país).¹³⁷

De acuerdo con MARÍN PULGARÍN (2005: 95), este sistema combinaba los vicios del sector privado y las limitaciones del sector estatal. Considera al respecto la autora que “esta oferta de programación respondió primordialmente a los intereses de las empresas, de los anunciantes y de los gobiernos por encima de las necesidades de fortalecimiento cultural y educativo de la audiencia”. En el mismo sentido, GARCÍA RAMÍREZ (2015: 32) considera que este sistema abonó a la prioridad de los intereses privados y políticos de los distintos gobiernos por sobre el interés público (téngase presente que los espacios informativos y noticieros también integraban los espacios concedidos, quedando abiertos a la intervención de gobiernos y partidos).

Otra consecuencia que REY (2002: 125) advierte en relación con el impacto de este modelo en el desarrollo integral de la televisión en tanto industria cultural es que la programación no fue concebida de manera integral por los canales sino compartimentada en espacios. En este contexto, no obstante, se destaca en Colombia la prolífica e internacionalmente conocida producción de géneros como las telenovelas con identidad propia y fuerte acompañamiento de las audiencias.

En 1985 comenzaron a funcionar los canales de televisión regionales. Estas iniciativas conservan hasta hoy un protagonismo importante en términos culturales,

¹³⁷ El Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISIÓN) controló y desarrolló el servicio en esta modalidad entre 1964 y 2004.

sociales y políticos a partir del arraigo en las audiencias de sus comunidades.¹³⁸ El desarrollo de estos canales no ha escapado a la tensión entre su papel cultural y los impactos de la participación del sector comercial en sus contenidos. Tampoco le son ajenas las disputas políticas y económicas de las élites de cada región. No obstante, PORTALES (2005: 117) destaca el valor de estas iniciativas públicas regionales y recupera sus orígenes. El autor señala al respecto lo siguiente: “En Colombia, la insuficiente atención de las redes nacionales [...] a las necesidades de comunicación de las diferentes regiones del país generó movimientos regionales a favor de una televisión propia. Surgieron así los canales regionales de carácter público, pero con acceso al financiamiento publicitario (pese a las protestas de las programadoras privadas)”.

En 1997 se introdujo la televisión privada con dos cadenas de cobertura nacional, RCN y Caracol, que conservan la hegemonía de las preferencias de la televisión en abierto hasta la actualidad. FUENZALIDA (2006: 7) detalla la reconfiguración del sistema a partir de esta novedad, destacando, no obstante, la efervescencia de los canales públicos regionales y las iniciativas sin fines de lucro, lo cual permitió que durante muchos años convivieran, a pesar de la prevalencia en aumento de los canales privados, diversas formas de lo público y lo comunitario.

4.2 La regulación de la televisión colombiana

La Constitución Política de 1991 hace expresa referencia a la regulación de los servicios de televisión en los artículos 75, 76 y 77. Si bien cuestiones centrales incluidas en estas disposiciones —como el carácter autónomo del organismo regulador— fueron luego modificadas,¹³⁹ corresponde dejar constancia de la expresa mención a este servicio en el texto original de la Constitución, la consideración del espectro como un bien público inenajenable, el mandato de evitar prácticas monopólicas en el sector y las previsiones sobre la autonomía de la institucionalidad reguladora.

¹³⁸ Son los canales Teleantioquia, Telecaribe, Telecafé, Telepacífico, Canal Capital, Canal TRO, Canal 13 y Teleislas, algunos de los cuales tienen además señales en digital.

¹³⁹ Como veremos en el epígrafe sobre la autoridad reguladora vigente, el artículo 77 de la Constitución que definía las características del organismo regulador fue modificado mediante el Acto Legislativo 02/2011.

Ese mismo año se aprobó la Ley 14 *por la cual se dictan normas sobre el servicio de televisión y radiodifusión oficial*. La norma define la naturaleza jurídica de la televisión como de servicio público y conserva su control en manos del Estado a través del Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISIÓN) que funcionaba desde 1964, del Consejo Nacional de Televisión creado por la Constitución de 1991 y de las comisiones regionales de vigilancia de la televisión. Sin embargo, la novedad de la ley es que procura “ordenar” el sistema mixto descrito en el epígrafe anterior —que mostraba ya desde finales de la década anterior sus deficiencias para dar respuesta a las necesidades de inversión que demandaba el desarrollo de la industria. A su vez, en relación con el objeto de estudio de esta tesis, corresponde mencionar que esta norma dispone la obligación de cumplimiento del Código del Menor, ley vigente en ese momento en materia de niñez y adolescencia, y define un mecanismo de clasificación de contenidos y sectorización de franjas horarias en función de la edad de las potenciales audiencias.

La mayoría de los artículos de esa ley fueron derogados en 1995 con la sanción de la Ley 182 destinada a regular la televisión y a reglamentar el funcionamiento de la Comisión Nacional de Televisión.¹⁴⁰ Esta norma habilitó la prestación de los servicios de televisión (ya sea radiodifundida, cableada y cerrada, o satelital, tales las modalidades identificadas por la ley en su artículo 19) por medio de concesiones “a las entidades públicas a que se refiere esta Ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política” (artículo 1).¹⁴¹ Estas habilitaciones

¹⁴⁰ El título completo de la norma, que por su extensión consideramos más adecuado consignar en esta nota es el siguiente: *Ley 182, Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones*

¹⁴¹ El mencionado artículo 365 de la Constitución forma parte del capítulo V de la carta magna, titulado “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”. Dicho artículo nos permite conocer qué implicancias tiene, de acuerdo con la normativa colombiana, la consideración de la televisión como servicio público. De acuerdo con la norma: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

son relevantes ya que, si bien la televisión privada como tal se regulará poco tiempo después en 1996, desde hacía años las programadoras televisivas más importantes, entre ellas RCN Televisión y Caracol Televisión, pugnaban por ser lanzadas como canales privados.

Un elemento que merece ser comentado es la definición de la naturaleza jurídica de los servicios de televisión ya que, si bien conservan el carácter de servicio público de acuerdo con esta ley, en párrafo seguido se aclara: “Técnicamente, *es un servicio de telecomunicaciones* que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, que consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea. Este servicio público está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales” (artículo 1, el destacado es propio).¹⁴²

La aclaración citada no es un detalle menor ni una mera referencia de carácter técnico: concebir a la televisión como un servicio de telecomunicaciones es una decisión política que Colombia adopta ya en 1995, y que sitúa a esta industria cultural en el seno mismo de un sector que funciona organizado en la lógica de la liberalización de los mercados, por fuera de los instrumentos jurídicos que han procurado protegerla en tanto servicio de comunicación audiovisual, con objetivos de interés público y de expresión de la diversidad cultural del país.¹⁴³

Para completar el panorama normativo que configuró el sector en los años siguientes corresponde mencionar que en 1996, bajo la presidencia del Ernesto SAMPER PIZANO (Partido Liberal Colombiano) se sancionó la Ley 335, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en*

¹⁴² La identificación de los servicios de televisión como servicios de telecomunicaciones se fortaleció, como veremos, en los marcos regulatorios de los años venideros y actualmente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones los presenta de los siguientes términos: “El servicio de televisión es un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, que consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea.” [En línea <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Atencion-y-Servicio-a-la-Ciudadania/Preguntas-frecuentes/8527:Servicios-de-Television>] (Consulta 12 de agosto de 2023).

¹⁴³ Nos referimos por ejemplo a la Convención UNESCO sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales que Colombia aprobó en 2007.

Colombia y se dictan otras disposiciones. Como hemos mencionado, las primeras licencias le son asignadas a Caracol y RCN que operarán desde entonces en un modelo diferente al sistema mixto desarrollado hasta entonces.

En 2001, la Ley 680 reformó parcialmente todas las anteriores, centralmente, para autorizar la inversión extranjera en el sector y las fusiones entre empresas concesionarias de servicios, y establecer algunas pautas en materia de cuotas de programación.

Como veremos en el epígrafe siguiente, el sesgo y contenido del marco jurídico descripto —y el de las normas de rango inferior que en función de él se adoptaron— tuvieron un correlato en las modalidades previstas para la protección de niños, niñas y adolescentes, en particular en el progresivo debilitamiento de las responsabilidades cuyo cumplimiento el Estado admitió exigir a los actores privados.

Finalmente, la norma más reciente que Colombia sancionó para la regulación de, entre otros, los servicios de televisión es la Ley 1.978 de 2019, *por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones-TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan todas las disposiciones.* Es importante reseñar brevemente los antecedentes de esta iniciativa para dimensionar la transformación que supone en relación con las obligaciones vinculadas con la prestación de servicios de televisión y de los rasgos de este mercado.

Antes de terminar su segundo mandato, el expresidente Juan Manuel SANTOS¹⁴⁴ remitió al Congreso el proyecto de ley identificado como 174/2017 destinado, según sus impulsores, a contar con un entorno regulatorio que facilite la inversión extranjera y promueva la ampliación de la cobertura de Internet.

Los cuestionamientos a la propuesta no se hicieron esperar y articularon reivindicaciones de distintos sectores afectados, en particular, los medios públicos regionales, la industria audiovisual nacional y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa del derecho a la libertad de expresión, la diversidad y el

¹⁴⁴ Los mandatos sucesivos de SANTOS se desplegaron entre 2010 y 2018. SANTOS es del Partido de la U de tendencia liberal de mercado y conservadora.

pluralismo. La movilización social se expresó en manifestaciones en las calles y en un fuerte activismo en redes, lo cual motivó la intervención de organismos internacionales como UNESCO, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Las objeciones al proyecto versaban sobre los riesgos para la subsistencia del sistema de financiamiento de contenidos para la televisión pública, la ausencia de mecanismos de salvaguarda de la pluralidad y la diversidad de medios, la falta de claridad de las reglas de asignación de espectro digital, la creación de una autoridad de aplicación sin independencia del poder político, y la falta de independencia y autonomía también del sistema de fondos para el financiamiento de contenidos.

El Gobierno retiró aquella primera versión del proyecto pero continuó realizando sesiones informativas, se activaron instancias de negociación y se incorporaron algunos cambios en una nueva versión de la norma que terminó plasmándose en la Ley 1.978 que se aprobó en julio de 2019, durante el gobierno de Iván DUQUE (del Partido de Centro Democrático).

El papel que cumplió el sector privado en el impulso de la Ley 1.978 fue expuesto con claridad por la presidenta ejecutiva de la Asociación de Operadores de Tecnologías de Información y Comunicaciones de Colombia (ASOTIC), Galé MALLOL AGUDELO, durante su presentación en el Seminario Internacional Mercado y Regulación Audiovisual (SIMRA), oportunidad en la cual sostuvo lo siguiente: “Trabajamos con los reguladores y con los gobiernos anteriores [para] lograr un marco regulatorio que identificara la digitalización que hemos venido trabajando y esa convergencia. *Presentamos un nuevo proyecto de ley, un proyecto de ley supremamente innovador que fue la 1.978, donde logramos crear un regulador convergente* que no solamente hablara del tema técnico de infraestructura porque entendimos que el tema técnico de infraestructura bajo el cambio del modelo de negocio no iba a ir despegado del tema audiovisual, sino que entendimos que la forma como la audiencia venía trabajando efectivamente tenía que estar conectada. *Presentamos este proyecto de ley y hoy es la realidad* con la cual hemos venido trabajando y haciendo los estudios” (los destacados

son propios). La alocución transcrita es reveladora del papel que tuvo el sector privado en el impulso de esta modificación legislativa y en su orientación.¹⁴⁵

Con una vocación de análisis más amplio del proceso, PÉREZ SERNA y LOMBANA (2020: 7) realizan respecto a este proceso estas consideraciones: “Las fuertes discusiones y los conceptos y recomendaciones de organismos internacionales como la UNESCO, la Relatoría y la OCDE, contribuyeron a incidir en tres ajustes fundamentales del proyecto: la reducción de los permisos de uso del espectro de treinta a veinte años, sin renovación automática; la creación de una subcomisión de contenidos audiovisuales conformada por tres miembros, que asume algunas funciones de la Autoridad Nacional de Televisión; y la creación de un artículo adicional con un compromiso de estímulos al desarrollo de contenidos [...] Una aprobación que deja dudas en cuanto a la poca discusión y participación ciudadana y a los presuntos intereses en los negocios de telecomunicaciones que tendrían los legisladores que votaron a favor de este.”

En el epígrafe correspondiente detallaremos las disposiciones específicas en relación con los derechos de las audiencias de niños, niñas y adolescentes ya que la ley impactó en los márgenes de acción a los que Estado colombiano renunció respecto a la salvaguarda de estos los derechos.

4.3 Derechos de niños, niñas y adolescentes y servicios audiovisuales

En este epígrafe analizaremos el entramado jurídico vigente en Colombia referido a las audiencias de niños, niñas y adolescentes y a su protección frente a los contenidos audiovisuales.

Describiremos de manera articulada las pautas del Código de Infancia y Adolescencia y las cláusulas de la normativa audiovisual de distinto rango que son aplicables al tema. En relación con ambos marcos normativos, daremos cuenta de las vicisitudes de su aplicación y de los cuestionamientos y dilaciones que han transformado a algunas de ellas en virtual letra muerta.

¹⁴⁵ Véase Seminario Internacional Mercado y Regulación Audiovisual (SIMRA), Bucaragamanga, Colombia Jornada del 24/05/2023, Cita en 2:35:45 [En línea https://www.youtube.com/watch?v=-Q_HgeyjssI] (Consulta 29 de agosto de 2023)

La regulación vigente alcanza a los servicios de televisión abierta y cerrada (es decir, de pago, por cable o por satélite, y comunitaria), públicos y privados, de ámbito nacional, regional y local.

4.3.1 Las pautas generales del Código de Infancia y Adolescencia

Desde el año 1991 la Convención sobre los Derechos del Niño tiene jerarquía constitucional en Colombia, como ocurre en el orden jurídico de otros países de la región. En 2006 Colombia sancionó un Código de Infancia y Adolescencia por medio de la Ley 1.098. El Código está orientado por el objeto y principios de la Convención e incluye una serie de normas específicas que establecen cuáles son los derechos de niños, niñas y adolescentes en su relación con los medios de comunicación en general, y algunas específicamente dirigidas a los servicios de televisión.

Por un lado, el artículo 34 consagra el “Derecho a la información” como el derecho a “...buscar, recibir y difundir información e ideas a través de los distintos medios de comunicación de que dispongan”. Luego, los artículos 47, 48 y 49 establecen, a diferencia de otras normas similares en los países de la región, una serie de obligaciones destinadas a los medios de comunicación.

En los epígrafes que siguen comentaremos las pautas de los artículos 47 y 49 separadamente —el artículo 48 no refiere a la calidad de audiencias de niños y niñas, motivo por el cual no nos extenderemos en su análisis.¹⁴⁶

¹⁴⁶ El artículo 48 se titula “Espacios para mensajes de garantía y restablecimiento de derechos” y dispone: “Los contratos de concesión de los servicios de radiodifusión, televisión y espacios electromagnéticos incluirán la obligación del concesionario de ceder espacios de su programación para transmitir mensajes de garantía y restablecimiento de derechos que para tal fin determine el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dirigidos a los niños, las niñas y los adolescentes y a sus familias. En alguno de estos espacios y por lo menos una vez a la semana, se presentarán con nombres completos y foto reciente, las personas que hayan sido condenadas en el último mes por cualquiera de los delitos contemplados en el Título IV, ‘Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales’, cuando la víctima haya sido un menor de edad.” El contenido de esta norma requeriría un extenso análisis, en particular en sus disposiciones finales. Baste comentar que la obligación de que se transmitan mensajes de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes es un aporte interesante a la visibilización de los derechos y las problemáticas de este sector de la población en el debate público.

4.3.2 El artículo 47 del Código: las vicisitudes de su (no) aplicación

El artículo 47 es un caso emblemático de la falta de realización, en la práctica, de derechos consagrados en textos legales pero cuya efectividad luego se diluye al vaivén de los intereses privados y la inacción estatal. Se trata de una cláusula en principio virtuosa en términos de la responsabilización de los medios de comunicación respecto a la garantía de una serie de derechos. Sin embargo, en función de déficits de origen, falta de reglamentación y cuestionamientos judiciales,¹⁴⁷ a 18 años de la sanción de la Código las disposiciones de este artículo nunca fueron implementadas. Veremos en detalle este devenir porque da cuenta de la degradación en el reconocimiento de derechos que nos interesa reflejar.

Dispone el Código:

“ARTÍCULO 47. Responsabilidades especiales de los medios de comunicación. Los medios de comunicación, en el ejercicio de su autonomía y demás derechos, deberán:

1. Promover, mediante la difusión de información, los derechos y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes, así como su bienestar social y su salud física y mental ;
2. El respeto por la libertad de expresión y el derecho a la información de los niños, las niñas y los adolescentes;
3. Adoptar políticas para la difusión de información sobre niños, niñas y adolescentes en las cuales se tenga presente el carácter prevalente de sus derechos;
4. Promover la divulgación de información que permita la localización de los padres o personas responsables de niños, niñas o adolescentes cuando por cualquier causa se encuentren separados de ellos, se hayan extraviado o sean solicitados por las autoridades competentes;
5. Abstenerse de transmitir mensajes discriminatorios contra la infancia y la adolescencia;
6. Abstenerse de realizar transmisiones o publicaciones que atenten contra la integridad moral, psíquica o física de los menores, que inciten a la violencia, que hagan apología de hechos delictivos o contravenciones, o que contengan descripciones morbosas o pornográficas;
7. Abstenerse de transmitir por televisión publicidad de cigarrillos y alcohol en horarios catalogados como franja infantil por el organismo competente;
8. Abstenerse de entrevistar, dar el nombre, divulgar datos que

¹⁴⁷ Ni el decreto reglamentario 4.840 de 2007 ni la Ley 1.878 de 2018, que modificó algunas pautas del Código, se abocaron a la reglamentación de este artículo.

identifiquen o que puedan conducir a la identificación de niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas, autores o testigos de hechos delictivos, salvo cuando sea necesario para garantizar el derecho a establecer la identidad del niño o adolescente víctima del delito, o la de su familia si esta fuere desconocida. En cualquier otra circunstancia, será necesaria la autorización de los padres o, en su defecto, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo. Los medios de comunicación serán responsables por la violación de las disposiciones previstas en este artículo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá hacerse parte en los procesos que por tales violaciones se adelanten contra los medios”.

Como surge de su lectura, el artículo establece un extenso detalle de derechos y obligaciones en materia de libertad de expresión, acceso a la información, respeto de derechos personalísimos (como la dignidad, la vida privada, la intimidad y la imagen), contenidos no permitidos, prohibición de discriminación y pautas sobre publicidad de determinados productos en programación destinada a niños y niñas.

Además, deja expresamente formulada la prevalencia de estos derechos sobre otros intereses, derechos u objetivos, en particular cuando se informa sobre temas que aludan a niños y niñas (inciso 3), cuestión en la que luego se detiene en las pautas del inciso 8.

Respecto al parágrafo que concluye la norma es importante destacar dos cuestiones vinculadas con las responsabilidades allí prescriptas.

Por un lado, la expresa indicación de la responsabilidad de los medios de comunicación por la violación de sus disposiciones. Es decir, la norma responsabiliza directamente a actores de la comunicación por el cumplimiento del amplio abanico de derechos en ella consagrados.

Por otro, la referencia a la posibilidad de que el Instituto de Bienestar Social sea parte en los procesos que se sigan por el incumplimiento de las pautas establecidas en el artículo. El dato sería virtuoso si la norma dispusiera cuál es el organismo del Estado

encargado de hacer cumplir las disposiciones del artículo 47, controvertida cuestión sobre la que profundizaremos más adelante. Sin embargo, esto no ocurre y, formulada solo como una posibilidad, la intervención del Instituto —que es órgano rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, es decir, de todos los agentes e instancias de protección de niños y niñas en todos los ámbitos— no representa una verdadera herramienta para la exigibilidad de estas pautas las cuales, a su vez, tampoco tienen previsto un régimen de reproche frente a los incumplimientos.

Precisamente por la omisión legislativa original de prever un régimen sancionatorio, la constitucionalidad del parágrafo del artículo 47 fue reclamada judicialmente, planteo que la Corte Constitucional colombiana resolvió en 2009.¹⁴⁸

El máximo tribunal adoptó una sentencia en la que formula consideraciones relevantes sobre los alcances de la libertad de expresión, la prioridad de la protección de la niñez y la adolescencia, las responsabilidades estatales, los alcances de la autorregulación y la responsabilidad de los medios. Se trata de una sentencia que además da cuenta de los mecanismos a través de los cuales la Corte escuchó ampliamente la postura del sector privado y de las instituciones representantes de quienes ejercen la actividad periodística, todos ellos detractores de la norma.¹⁴⁹

Veamos algunas de estas definiciones porque, entendemos, son pertinentes no solo para el caso colombiano sino en general respecto a los temas abordados en esta tesis.

¹⁴⁸Corte Constitucional Colombiana Sentencia C- 442 de 2009 [En línea <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2009/C-442-09.htm>] (Consulta 5 de junio de 2023). Con respecto a la responsabilidad de los medios de comunicación se cuestionó también en la misma acción el numeral 37 del artículo 41 de acuerdo con el cual: “Artículo 41. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá: [...] 37. Promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el presente Código a los medios de comunicación”.

¹⁴⁹ Sintéticamente, las entidades plantearon que existían responsabilidades de tipo penal, civil y disciplinario establecidas y que estas ya generaban un efecto disuasivo; que cualquier limitación relativa a la libertad de expresión era sospechosa de afectar ese derecho; y que las entidades ya contaban con directrices con lineamientos éticos para orientar su actividad. Incluso el Ministerio Público en su intervención suscribe estos argumentos agregando que el hecho de que el Instituto de Bienestar Familiar ya no tuviera la obligación legal de intervenir sino solo la posibilidad de hacerlo, confirmaba que existían otras vías para interpelar la acción de los medios.

En relación con la supuesta afectación de la libertad de expresión en las pautas de protección del artículo 47 (centralmente los incisos 5, 6, 7 y 8), la Corte entiende lo siguiente: “Estas disposiciones establecen abstenciones a las cuales deben sujetarse los medios de comunicación con el fin de garantizar los intereses de niños y niñas. Sobre ellas, y sin pretensiones de exhaustividad, en consideración a que no son objeto de control de constitucionalidad en el presente proceso, se puede afirmar que dichas abstenciones están señaladas con claridad, precisión y de manera previa en una norma (principio de legalidad); además de que no corresponden a la configuración, alcance y definición del derecho fundamental de la libertad de expresión, sino que constituyen la regulación de un punto específico que determina la forma de ejercer adecuadamente dicho derecho respecto de contenidos concretos que se consideran contrarios a los intereses y derechos de los(as) menores de dieciocho (18) años, luego su regulación en un Código (ley ordinaria) parece adecuada. De igual manera, resulta evidente que persiguen la materialización de principios constitucionales relativos a la protección reforzada de los derechos de los niños y niñas. Además de que *prima facie* no parecen desproporcionadas, en la medida en que resulta imperioso y constitucionalmente admisible restringir el acceso de los(as) menores de dieciocho (18) años a ciertos contenidos, así como proteger su identidad e intimidad en eventos en que ellos son los protagonistas del ejercicio del derecho a la información. Nótese que ninguno de los dos supuestos anteriores tiene el alcance de prohibir el desarrollo de la libertad de expresión, simplemente regula su ejercicio para que a su contenido no accedan los niños y niñas y para que a su intimidad no se acceda sin control alguno.”¹⁵⁰

El ejercicio que realiza la Corte en este caso es considerar el contenido del artículo a la luz de los estándares interamericanos de libertad de expresión que comentamos en la primera parte de esta tesis, es decir, valorar si las restricciones son legítimas en relación con el artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece los requisitos que debe cumplir un régimen de responsabilidades ulteriores derivadas del ejercicio de la libertad de expresión. Claramente, según esos estándares, el componente que falta es la adopción por ley de un régimen de consecuencias (sanciones) derivadas de esa responsabilidad, y por eso,

¹⁵⁰ Corte Constitucional, *cit.*, pág.47.

como veremos, la Corte exhortará al Congreso colombiano a debatir y adoptar dicho régimen.

Para reforzar su adhesión a los estándares interamericanos de libertad de expresión ratifica la Corte que “los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia no constituyen censura, pues justamente en su párrafo se establece una responsabilidad posterior por la violación de dichas abstenciones, por lo que se cumple con el principio según el cual la libertad de expresión no puede estar sujeta a previa censura sino a responsabilidades ulteriores”.¹⁵¹

Respecto a la autorregulación de los medios como supletoria de la acción estatal sostiene la Corte lo siguiente: “Los eventos en los que los medios de comunicación resultan responsables por el incumplimiento de sus deberes frente a los(as) menores de dieciocho (18) años, constituyen medidas para conciliar armónicamente el derecho a la libertad de expresión y los derechos e intereses superiores de niños y niñas. Por ello, es posible afirmar la existencia de un procedimiento sancionatorio que dé cuenta del incumplimiento de las responsabilidades que el Código de la Infancia y la Adolescencia adjudica a los medios de comunicación, sin perjuicio de los controles en el contexto de la autorregulación.”¹⁵² La Corte ratifica en este pasaje que la existencia de un reproche estatal legítimo —es decir, que respete los estándares de libertad de expresión— frente a la vulneración de derechos de niños y niñas en el quehacer de los medios no puede ser reemplazado por un sistema de autorregulación que, en todo caso, será complementario y podrá desplegar mecanismos propios de supervisión. Un procedimiento sancionatorio reglado está basado, según surge de lo planteado por la Corte, en la consideración del equilibrio entre los derechos en juego que es aquello por lo que debe velar el Estado, y no en principios o criterios deontológicos.

Finalmente, sobre la consideración constitucional de los derechos de niños, niñas y adolescentes en relación con la responsabilidad de los medios sostiene la Corte que: “los deberes de los medios para con los derechos e intereses de los niños y niñas,

¹⁵¹ Corte Constitucional, *cit.*, pág. 49.

¹⁵² Corte Constitucional, *cit.*, pág. 47.

así como el principio constitucional de interés superior del menor, sustentan la vigencia de contenidos normativos como los contemplados en los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia. También resulta constitucionalmente admisible que el régimen de responsabilidades en cabeza de los medios de comunicación, establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia, se implemente mediante un procedimiento sancionatorio, sin perjuicio de que se exija también la instauración de mecanismos efectivos de autorregulación.”¹⁵³ El valor de este fundamento del máximo tribunal colombiano es establecer la jerarquía del principio de interés superior del niño que, como se menciona, tiene rango constitucional porque la Convención sobre Derechos del Niño tiene esa primacía en el marco jurídico colombiano. Del mismo modo, la Corte ratifica en este pasaje el carácter complementario de las normas de autorregulación.

En función de estos argumentos, la Corte consideró que efectivamente el Código de 2006, por carecer de régimen sancionatorio, “omitió incluir un elemento esencial para armonizar con los deberes del Estado de procurar que las medidas a favor de niños y niñas sean eficaces.”¹⁵⁴ El máximo tribunal resolvió por ello “exhortar al Congreso de la República para que expida en el menor tiempo posible una regulación integral que consagre la forma en que se determina la responsabilidad de los medios de comunicación por el incumplimiento de los deberes de los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del Código de la Infancia y la Adolescencia, y las sanciones que ello acarrea, con apoyo en las obligaciones en cabeza de las autoridades en general y del Congreso de la República en particular, a favor de la garantía y protección efectiva de los derechos e intereses de los(as) menores de dieciocho (18) años, además de la necesidad de que dicha protección sea eficaz, por lo que el legislador debe diseñar, y no lo ha hecho, un mecanismo cuyo fin específico sea determinar la responsabilidad de los medios de comunicación en relación con sus deberes para con los niños y las niñas”.¹⁵⁵

A quince años de la manda de este relevante precedente judicial, el cumplimiento de esta sentencia es todavía una asignatura pendiente.

¹⁵³ Corte Constitucional, *cit.*, pág. 49.

¹⁵⁴ Corte Constitucional, *cit.*, pág. 4.

¹⁵⁵ Corte Constitucional, *cit.*, pág. 5.

En 2021 se debatió el proyecto de ley 600 *por la cual se regulan las responsabilidades establecidas en el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006 para el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia y se adoptan medidas preventivas para evitar la vulneración de sus derechos*". Las decisiones judiciales así como los estándares de derechos humanos que constituyen el marco jurídico de esta tesis son invocados en detalle en los fundamentos de la iniciativa. También se hace un recorrido de la normativa comparada y se analizan los principios del paradigma de la protección integral de niños, niñas y adolescentes. El proyecto, además, da respuesta a lo señalado por la Comisión de Regulación de las Comunicaciones respecto a la necesidad de que la normativa a dictarse contemple el acceso a contenidos y servicios en el entorno digital.

Sin embargo, la muy buena noticia que representó el interés de dar finalmente cumplimiento a la manda de la Corte Constitucional, se desvaneció, entre otras cuestiones, por los serios problemas de respeto al principio de legalidad que el proyecto presentaba (el principio de legalidad establece, básicamente, la obligación de que las conductas que justifiquen el reproche del Estado a través de cualquier medida de tipo penal o administrativa estén previstas expresamente en la normativa vigente). Esta situación puso en jaque el debate sobre la iniciativa porque tampoco se propusieron modificaciones que recondujeran el proyecto original y aprovecharan el impulso que, más allá de los objetivos políticos, había puesto el tema en agenda.

4.3.3 El artículo 49 del Código y el Acuerdo 2/2011 de la CNTV: el conflicto en torno a la extensión de las franjas infantiles y juveniles

Un panorama similar al comentado en el epígrafe anterior se verifica respecto a las disposiciones del artículo 49 del Código. La norma prescribe: "Obligación de la Comisión Nacional de Televisión. La Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces garantizará el interés superior de la niñez y la familia, la preservación y ampliación de las franjas infantiles y juveniles y el contenido pedagógico de dichas franjas que asegure la difusión y conocimiento de los derechos y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes consagradas en la presente ley. Asimismo, la Comisión Nacional de Televisión garantizará que en la difusión de programas y materiales emitidos en la franja

infantil no se presentarán escenas o mensajes violentos o que hagan apología a la violencia.” Se desprenden de este artículo una serie de temas cuyo devenir analizaremos en lo que sigue.¹⁵⁶

El artículo contiene una primera indicación de garantizar el interés superior de la niñez en línea con las obligaciones establecidas en la Convención sobre Derechos del Niño y en el propio Código. Es decir, la obligación de procurar la mayor y más integral garantía simultánea de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Luego alude a las franjas de programación infantiles y juveniles en tanto mecanismo de protección y garantía del derecho de acceso a contenidos adecuados e identifica a los contenidos violentos —escenas o mensajes— y a la apología de la violencia como no admitidos en la franja infantil.¹⁵⁷

El Código refiere a las franjas sin especificar más detalle al respecto porque dos normas del sector audiovisual previas, las leyes 182 de 1995 y 335 de 1996 ya comentadas en este capítulo, preveían pautas al respecto.

En efecto, la Ley 182 de 1995 establece en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión —autoridad reguladora de ese momento— la potestad de clasificación de los contenidos audiovisuales. Dispone en este sentido su artículo 29: “Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo, los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la Comisión Nacional de Televisión, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público

¹⁵⁶ Dejaremos para un epígrafe específico las vicisitudes de la autoridad reguladora que desde 2011 ya no es la Comisión Nacional de Televisión.

¹⁵⁷ La cuestión de la representación mediática de la violencia en general, y de aquella derivada del conflicto armado y la violencia política en Colombia, ha sido analizada en distintos trabajos académicos, entre otros, BONILLA VÉLEZ y TAMAYO GÓMEZ (2006). En los últimos años se han sumado trabajos focalizados en las denominadas “narconovelas” o “narcoserries”, es decir, producciones audiovisuales de ficción cuyas tramas están articuladas en torno a los personajes, conflictos y hechos históricos relacionados con el despliegue del narcotráfico en Colombia. Cuestionando la idea de influencia directa de estos relatos televisivos en las actitudes de las audiencias, OROZCO MACÍAS (2023) advierte sobre la manipulación de la realidad histórica y social que está implicada en estos relatos, destaca el papel del contexto desde el cual cada televidente entra en contacto con ellos y señala que estas producciones llevan a las audiencias a asimilar esos contextos en los que viven y operan sobre la percepción que tienen de ellos.

de televisión, protegen a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana [...] La Comisión Nacional de Televisión reglamentará y velará por el establecimiento y difusión de franjas u horarios en los que deba transmitirse programación apta para niños o de carácter familiar [...] PARAGRAFO. Todos los canales nacionales, regionales, zonales y locales deberán anteponer a la transmisión de sus programas un aviso en donde se indique en forma escrita y oral la edad promedio apta para ver dicho programa, anunciando igualmente si contiene o no violencia y a su vez la existencia de escenas sexuales para público adulto, esto con el objetivo de brindar un mejor servicio a los televidentes en la orientación de la programación.” Como surge de la lectura, se identifican las franjas pero no se establecen los horarios ni demás detalles para la implementación de la norma.

Por su parte, en la Ley 335 se regulan las franjas horarias de programación y se establece como el horario apto para todos los públicos entre las 7:00 y las 21.30 horas (artículo 27). En ese lapso, los programas debían ser aptos para todo público.¹⁵⁸

Ahora bien, en 2011, es decir cinco años después de adoptado el Código de Infancia y Adolescencia, la Comisión Nacional de Televisión adoptó el Acuerdo 002/2011¹⁵⁹ *por medio del cual se reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta*. Sus disposiciones, más protectorias que las previamente citadas, abrieron el camino para la avanzada de cuestionamientos que terminarían transformándolas en virtual letra muerta.

Ello porque los artículos 24 y 24 del Acuerdo preveían la clasificación de las audiencias y franjas horarias según el siguiente esquema: Infantil (de 0 a 12 años, sin

¹⁵⁸ Dispone textualmente el artículo 27: “Para la correcta prestación del servicio público de televisión, la franja comprendida entre las 7 a.m. y las 9:30 p.m. deberá ser para programas aptos para todos los públicos. Si en uno de éstos se violare las disposiciones del Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor) [la norma previa al Código de Infancia y Adolescencia] o cualquier ley que proteja los derechos de los niños, de los jóvenes y de la familia, la Comisión Nacional de Televisión impondrá sanciones, según la gravedad del hecho, desde la suspensión temporal del programa hasta la cancelación del mismo.”

¹⁵⁹ Los acuerdos son normas, instrumentos jurídicos del derecho administrativo por medio de los cuales la Comisión adopta sus decisiones. Tienen un rango jurídico inferior al de las leyes y decretos. En 2012 cuando la autoridad regulatoria pase a ser la Autoridad Nacional de Televisión, esta reemplazará la denominación de *acuerdos* por la de *resoluciones* para identificar sus actos administrativos, denominación que persiste hasta la actualidad.

requisito de compañía adulta, esta programación debe emitirse de 7 a 21.30 horas); Adolescente (entre 12 y 18 años, los contenidos deben emitirse de 7 a 21.30 horas y ser adecuados para ser vistos sin compañía adulta); Familiar (programación destinada al entretenimiento grupal familiar y debe ponerse al aire de 17 a 22 horas) y Adulta (dirigida a personas mayores de 18 años, sólo puede emitirse entre las 22 y las 5 horas).

Nótese que, según este esquema, la emisión de programación para personas adultas sólo es posible a partir de las 22 horas, es decir, media hora más tarde que lo prescrito en la Ley 335 que habilitaba un número mayor de horas de programación y publicidad dirigida a personas adultas. Esa pauta está confirmada en el parágrafo 2do. del artículo 25 del Acuerdo según el cual: “En el horario comprendido entre las 05:00 y las 22:00 horas, toda la programación que no se clasifique por parte de la Comisión Nacional de Televisión como infantil o de adolescentes, deberá ser familiar.”

La Asociación Nacional de Medios de Comunicación (ASOMEDIOS), entidad de la que son parte los dos canales privados más importantes (Caracol TV y RCN) demandó la legalidad de estas disposiciones argumentando que una norma de rango inferior —el Acuerdo 2/2011— no podía subvertir el criterio de una de rango superior —la Ley 335. El reclamo incluyó también un cuestionamiento a la potestad de la Comisión de formular comentarios a los códigos de autorregulación que el acuerdo ordenaba adoptar.¹⁶⁰

En base a estos argumentos el Consejo de Estado suspendió la aplicación de esas disposiciones sobre franjas del Acuerdo y la situación se mantiene de esta manera hasta la actualidad.¹⁶¹ Es decir que rigen los parámetros menos protectorios respecto de la niñez y la adolescencia de la Ley 335 con un horario de protección de 7 a 21:30 horas, sin el sistema de refuerzo y segmentación que preveía el Acuerdo, en un ejemplo de afectación al principio de acuerdo con el cual deben primar los mecanismos que

¹⁶⁰ El artículo 48 del Acuerdo obligaba a los concesionarios de televisión a adoptar su respectivo Código de Autorregulación. La norma detallaba los temas que debían incluirse en el Código, establecía un procedimiento de información del Código a la audiencia y admitía la posibilidad de que la autoridad de aplicación (en ese momento la Comisión Nacional de Televisión) estableciera sanciones por incumplimiento de las pautas sobre el contenido del Código.

¹⁶¹ Expediente Nro. 11001-03-26-000-2011-00054-00(42016) Auto de 10/07/2014. En el mismo expediente se encuentran suspendidos el artículo 24 y el parágrafo 2do. del 25. La suspensión fue ratificada años más tarde y se mantiene al cierre de esta investigación.

supongan mayor garantía de derechos de niños y niñas, más aún cuando, como en este caso, no se encuentra en discusión la vigencia de otros derechos fundamentales.

Ahora bien, es importante mencionar que del Acuerdo se mantiene vigente el artículo 25 que, como hemos visto, establece la clasificación de la programación según las siguientes categorías Infantil, Adolescentes, Familiar y Adulta. Como veremos, algunas de las normas vigentes retoman estos criterios de clasificación de la programación que no han sido objetados en ningún ámbito.¹⁶² La existencia de estas pautas, por el detalle de la descripción prevista en la norma sobre cada las características de la programación en cada franja, es un elemento clave tanto para las decisiones de programación que deben adoptar los servicios de televisión como para el despliegue de la acción estatal ya sea de prevención de afectaciones a derechos de niños y niñas, o de supervisión del cumplimiento por parte de los sujetos obligados.

4.3.4 La vigencia de las pautas sobre clasificación de los acuerdos 2/2011 y 3/2011 de la CNTV: la particular preocupación por la tematización de la violencia

El Acuerdo 2/2011 de la Comisión y uno posterior modificatorio, el 3/2011, conservan vigente un catálogo detallado de temáticas y géneros cuya difusión en horario protegido corresponde restringir y/o contextualizar.

Estos criterios —condensados entre los artículos 26 y 32 del Acuerdo 2/2011 en su versión posterior a la reforma— debieran ser orientadores para el despliegue de las funciones que conserva la actual autoridad de aplicación, la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC).

El artículo 26 se vincula con el sistema de franjas que toda la normativa proponía y, sobre esta base, dispone qué contenidos pueden incluirse en las promociones de programación en los siguientes términos: “El contenido de la programación y el tratamiento de su temática, deberá ajustarse a las franjas de audiencia y a la clasificación de la programación. Las imágenes, escenas o contenidos de los programas

¹⁶²Por ejemplo, para la contabilización de las cuotas de programación infantil y adolescente previstas en el artículo 33 del mismo Acuerdo, y para el cumplimiento de los avisos sobre programación del artículo 34 que comentaremos en el próximo epígrafe.

de televisión que estén destinados al público adulto no podrán ser radiodifundidas en programas familiares, de adolescentes ni infantiles. Las promociones de los programas de televisión destinados al público adulto no podrán ser radiodifundidas en programas infantiles, sólo podrán ser incluidas en programas de adolescentes y familiares siempre que las escenas, imágenes, tratamiento audiovisual y lenguaje de dichas promociones se ajusten de manera precisa al perfil de audiencia de esos programas. En todo caso, en las promociones que se emitan en esos programas no se empleará lenguaje fuerte u ofensivo, primeros planos violentos, escenas de sexo acompañadas de violencia ni escenas que inciten al delito, a la promiscuidad sexual ni a la degradación del sexo.”

El artículo, mucho más específico en cuanto a contenidos y conductas que su versión anterior,¹⁶³ nos permite iluminar un tema que no todas las regulaciones de la región contemplan y que es clave para la protección de las audiencias de niños y niñas: se trata del contenido de las promociones o adelantos de programación destinada a adultos, que se emiten en horario protegido. Es una metodología habitual para abreviar el interés de las audiencias, promocionar durante el día los contenidos destinados a personas adultas que se emitirán en horarios protegidos, en particular durante el segundo tramo del denominado *prime time* televisivo. En general, las temáticas que transitan esas programaciones, las escenas, diálogos y efectos que involucran, obligan a un esfuerzo de edición y creatividad, para darlas a conocer en horario protegido sin afectar a las audiencias de niños y niñas.

El artículo aparece como un intento de colaborar en esa tarea ya que identifica tipos de escenas y mensajes específicos en torno a las temáticas de la violencia y el contenido sexual que son las que obligan a un tratamiento más cuidadoso. Ahora bien, surge del artículo el acierto de no referir a estas dos temáticas en términos generales sino en iluminar la restricción de algunas cuestiones en particular siempre teniendo en cuenta que las promociones de programación son piezas cortas destinadas a generar interés en la audiencia. Respecto a la violencia, destaca la limitación de los primeros

¹⁶³ El texto del artículo 26 según el Acuerdo 2/2011 preveía solamente que: “El contenido de la programación y el tratamiento de su temática, deberá ajustarse a las franjas de audiencia y a la clasificación de la programación. Las imágenes, escenas, contenidos, promociones o comercialización de los programas o productos que estén dirigidos al público adulto no podrán ser radiodifundidas en programas familiares, de adolescentes ni infantiles.”

planos violentos, el lenguaje ofensivo y violento, escenas que conecten la violencia con los actos sexuales y, en este terreno, la promiscuidad sexual y la degradación del sexo.

Es decir, existe una inteligencia en distinguir lo que puede ser una escena en la que el erotismo se insinúe o la violencia se deje entrever en un plano amplio, de aquellas escenas y/o diálogos más explícitos, que no estarían al alcance de las competencias interpretativas de niños, niñas y adolescentes, audiencias prioritarias en el horario protegido.

El artículo 27 está enteramente dirigido al tratamiento de la violencia en los contenidos. Su versión original distinguía entre modalidades admitidas de contenidos violentos según fuera programación dirigida a niños y niñas, o programación a emitirse en horario de adolescentes, entre otros detalles significativos.¹⁶⁴ Sin embargo, el Acuerdo 3/2011 al modificar este artículo, impuso el siguiente criterio general: “La radiodifusión de la programación cuyo tema central es la violencia, y que no tenga una finalidad claramente pedagógica, deberá presentarse siempre en programación y franja para adultos.” Es decir que, de acuerdo con este criterio, sólo son admisibles en horario apto aquellas programaciones que tematizen la violencia con un sentido pedagógico, es decir, con una finalidad de concientización, formación y reflexión. Debieran estar vedadas, en virtud de este artículo, aquellas propuestas de entretenimiento que incluyan contenidos violentos (películas, series) o programas que ensalcen la violencia, la banalicen y mucho menos la promuevan.

La apología de la violencia tiene, en el artículo 28 del Acuerdo 2/2011, una limitación enfática en los siguientes términos: “Apología de la violencia: en ninguna franja se podrá mostrar la violencia para hacer apología de ella.”

El siguiente artículo que refiere a los contenidos protegidos es el 30 que, alineado con la preocupación por la posible promoción de situaciones de violencia que

¹⁶⁴ La versión original del artículo disponía: “En la programación infantil no se podrá transmitir contenidos violentos. En la programación de adolescentes y en la familiar se podrá transmitir contenidos violentos, pero la violencia no podrá ser el tema central del programa o publicidad, ni ser intrínseca a su contenido; a menos que tenga una finalidad claramente pedagógica. En todo caso, no se podrá presentar primeros planos de violencia ni enfatizar en dichas escenas mediante repeticiones sucesivas o cualquier otro medio.”

podiera devenir de los discursos mediáticos en sus distintos formatos prescribe: “En ninguna franja de la programación se podrá anunciar armas de fuego, juegos, juguetes o implementos bélicos.” La alusión a ninguna franja indica que la prohibición se extiende a la dedicada al público adulto lo cual pone de manifiesto el alcance de la preocupación.

Finalmente, los artículos 31 y 32 están dedicados al contenido de tipo sexual en distintas variantes. El 31 fue modificado por el Acuerdo 3/2011 reemplazando la versión anterior que desglosaba especificidades según la temática se abordara en franjas infantiles o para adolescentes. El texto vigente establece: “La radiodifusión de la programación cuyo tema central es el sexo o las relaciones sexuales o eróticas, y que no tenga una finalidad claramente pedagógica, deberá presentarse siempre en programación y franja para adultos.” Como surge de la lectura, la disposición repone una cuestión central para analizar respecto a la pertinencia de este contenido que es el marco de lectura, es decir, el contexto y finalidad para la cual se tematiza. La finalidad pedagógica, que implica educar en sexualidad, salud, cuidados, cuestiones vinculares, etc. sí avala el tratamiento mediático del tema en horario protegido, como ocurre en otras regulaciones de la región.

El artículo 32 prohíbe la emisión de material pornográfico en toda la programación, en línea indiscutida con todos los estándares en la materia.

En el capítulo siguiente (“Información al televidente”) el Acuerdo incluye obligaciones de información que son constitutivas de la garantía del derecho de acceso a contenidos adecuados de niños, niñas y adolescentes. Si bien algunas de las disposiciones del artículo 34 titulado “Aviso previo a la radiodifusión de programas”¹⁶⁵

¹⁶⁵ Dispone el artículo 34: “Aviso previo a la radiodifusión de los programas. Los concesionarios de televisión abierta en todas las modalidades y niveles de cubrimiento o quienes cuenten con habilitación general para tal efecto, deben anteponer a la radiodifusión de sus programas, un aviso que deberá contener, por lo menos, los siguientes elementos: 1. Rango de edad apto para ver el programa; 2. Si el programa contiene o no violencia; 3. Si el programa contiene o no escenas sexuales; 4. Si el programa debe ser visto en compañía de adultos; 5. Si el programa contiene algún sistema que permita a la población con discapacidad auditiva acceder a su contenido; 6. Clasificación del programa como infantil, de adolescentes, familiar o adulto. Parágrafo 1o. En el caso que se trate de programas cuyo tema central sea la violencia o el sexo, pero tenga una finalidad claramente pedagógica, así se deberá indicar en el aviso consagrado en el presente artículo. Parágrafo 2o. Este aviso deberá realizarse en forma oral y escrita y a una velocidad que permita su lectura. Parágrafo 3o. Para efectos de la clasificación del programa el concesionario o quien cuente con habilitación general al que hace referencia este artículo,

podrían considerarse desvirtuadas por la suspensión del uso de las franjas, el artículo no ha sido dejado sin efecto. Más aun, estas pautas forman parte de la sistematización normativa que la CRC condensó en la Resolución 6261 de 2021, un instrumento jurídico que, según su propia fundamentación, procura dar seguridad jurídica a los actores de la comunicación en virtud de la dispersión y gran número de disposiciones del sector.¹⁶⁶

La importancia de las disposiciones del artículo 34 radica en que contar con información sobre las características de la programación es un elemento constitutivo del ejercicio del derecho que tienen niños, niñas y adolescentes a ser protegidos de contenidos que pueden no ser aptos para su desarrollo. La norma prevé además que esta información cuente con herramientas de accesibilidad que la pongan a disposición de personas con discapacidad auditiva y visual, lo cual amplía el alcance de la información y, consecuentemente, de la protección.

Ahora bien, como veremos en los epígrafes siguientes, el valor de estas disposiciones se diluye cuando las decisiones políticas debilitan los mecanismos de control y reproche estatal frente a su incumplimiento.

4.3.5 El impacto de la Ley 1.978 de 2019 en la protección de derechos de niños y niñas

El ejercicio de recapitulación del recorrido que hemos hecho hasta aquí nos muestra la falta de aplicación del Código de Infancia y Adolescencia y la pervivencia, en un entorno cada vez más desregulado, de pautas emanadas de normas audiovisuales vigentes, desplegadas algunas de ellas en las disposiciones sobre contenidos de los acuerdos que ya hemos comentado.

Como describimos en el panorama regulatorio general en las primeras páginas de este capítulo, en julio de 2019 Colombia sancionó la Ley 1.978, *por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones-TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan todas las disposiciones*. En realidad, esta norma lo que hace es modificar el régimen que había establecido la

deberá tener en cuenta lo dispuesto por los artículos relacionados con la clasificación de franjas de audiencia y la clasificación de la programación.”

¹⁶⁶ CR, Resolución 6261 de 2021, página 2.

Ley 1.341 de 2009 *por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.*

Más allá de los cuestionamientos generales a los objetivos de la norma a los que hemos hecho referencia, es preciso realizar algunas observaciones respecto a la consideración de los derechos de niños y niñas en su relación con los temas reglados en la ley.

Por un lado, la Ley 1.978 incorporó la protección de derechos niños, niñas y adolescentes, en calidad de usuarios, como uno de los fines a perseguir por parte de la intervención del Estado en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en los siguientes términos: “En desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr los siguientes fines: 1. Proteger los derechos de los usuarios, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes, y a la familia velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios, y la promoción de la digitalización de los trámites asociados a esta provisión” (artículo 4).

Para comprender el sentido y alcance real de este inciso del artículo 4 es preciso considerarlo de manera integral. Ello porque la ley incorpora a niños, niñas y adolescente en calidad de *usuarios* de servicios, omitiendo hacer referencia a sus derechos en tanto audiencias ni a sus derechos en general. Luego respecto a la provisión de esos servicios se indica que el Estado debe velar por la calidad, la eficiencia, la adecuada provisión (sin más detalles sobre qué implicaría una provisión adecuada) y la digitalización de los trámites que el servicio suponga. Como veremos, más adelante, la ley retoma el tema de las franjas de contenido y refiere a los derechos de la familia cuando establece las obligaciones de la autoridad de aplicación, sin embargo, estos primeros artículos de la ley (y, en general, de las normas de su tipo) son los que establecen los fundamentos, las definiciones y los principios que van a orientar el resto del articulado. Por eso entendemos relevante advertir sobre esta expresa condición de usuarios y usuarias que la ley les asigna: no es una consideración de ciudadanía o de

sujetos titulares de derecho por fuera de la relación de consumo. Y esto se ve confirmado por las características de calidad y eficiencia que exige a la prestación.

Por otro lado, al modificar la institucionalidad, la ley generó afectaciones regresivas en sus márgenes de acción y, en las facultades estatales para responder frente a la vulneración de derechos de niños y niñas. Veamos en detalle este punto.

El artículo 19 de la ley de 2019 amplía las competencias de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) en distintos ámbitos. En relación con los contenidos audiovisuales, la ley adiciona una serie de incisos al regular las competencias del organismo:

“Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes: [...]

25. Garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, siendo el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes.

26. Establecer prohibiciones para aquellas conductas en que incurran las personas que atenten contra el pluralismo informativo, la competencia, el régimen de inhabilidades y los derechos de los televidentes.

27. Vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente. En estos casos, aplicarán las sanciones contempladas en el artículo 65 de la presente Ley.

28. Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales.

29. Clasificar, de conformidad con la Ley 182 de 1995 y demás normas aplicables, las distintas modalidades del servicio público de televisión, y *regular las condiciones de operación y explotación* del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, *franjas y contenido de la programación*, gestión y calidad del servicio, publicidad, comercialización en los términos de esta Ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales, utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios.

30. *Sancionar a los operadores*, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional *cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños*. De acuerdo con la reglamentación aplicable, *los infractores se harán acreedores de las sanciones de amonestación, suspensión temporal del servicio* hasta por cinco (5) meses *o caducidad o revocatoria* de la concesión o licencia, según la gravedad de la infracción y la reincidencia. En todo caso, se respetarán las normas establecidas en la Ley sobre el debido proceso.” (los destacados son propios).

Si bien tal como señala la propia CRC (2021: 3) la Ley 1.978 amplió el espectro de acción del organismo otorgándole funciones de regulación, inspección, vigilancia y control en materia de contenidos, la ley expresamente acota el abanico de consecuencias que pueden recaer sobre los operadores que infrinjan los derechos de las audiencias de niños, niñas y adolescentes.

En efecto, el inciso 27 citado indica que frente al incumplimiento de normas sobre “pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes” se aplicará el régimen previsto en el artículo 65 de la ley que sí prevé sanciones pecuniarias.¹⁶⁷ Sin embargo, el inciso 30 al referirse a “los derechos de la familia y de los niños” restringe la posibilidad de reproche a la amonestación, la suspensión o la caducidad, sin prever sanciones pecuniarias. De esta

¹⁶⁷ Más aun, la Ley 1.753 de 2015 suma una variante más a la sanción pecuniaria distinguiendo a las personas naturales de las personas jurídicas, reforzando los criterios de valuación de las multas en este último caso.

manera, el Estado se desprende de un instrumento de su potestad sancionadora pero conserva las alternativas de la caducidad y la suspensión cuya proporcionalidad y compatibilidad con los estándares de libertad de expresión podría ser legítimamente cuestionable.

Tal como surge de distintos pronunciamientos y documentos de la CRC adoptados desde 2019, esta modificación normativa ha provocado que el organismo concentre su actuación en medidas de tipo formativo y pedagógico con un enfoque de “vigilancia preventiva”.¹⁶⁸

En el epígrafe que sigue analizaremos el devenir de la institucionalidad pública en materia de protección de derechos de niñas y niños, un tema que también se vio afectado por Ley 1.978.

4.4 Los organismos reguladores y sus transformaciones: desde la Constitución de 1991 al presente

En este epígrafe nos proponemos recorrer histórica y políticamente las modificaciones a la institucionalidad de la autoridad de aplicación desde la Constitución de 1991 hasta el presente. En poco más de treinta años Colombia pasó de un modelo de avanzada en cuanto a autonomía de la autoridad de aplicación respecto a los poderes del Estado y a los intereses económicos, a un esquema de límites exigüos entre el organismo a cargo de la protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes y el Ministerio que regula el sector.

Como veremos, la autoridad de aplicación originariamente prevista en la Constitución colombiana respondía íntegramente a los preceptos de independencia del poder político y autonomía funcional establecidos por los estándares en materia de libertad de expresión pero sucesivas modificaciones legislativas —que incluyeron una reforma constitucional— alteraron de manera regresiva este dispositivo y vaciaron a la

¹⁶⁸ Véase al respecto las referencias del Coordinador de Contenidos Audiovisuales de la CRC durante Taller Audiovisual de Pluralismo - Enfoque de Género y Regulación de las Comunicaciones organizado por la CRC [En línea <https://www.youtube.com/watch?v=KWED8YWwYyY>] (Consulta 11 de agosto de 2023).

autoridad de aplicación de las características virtuosas de las que había sido dotada inicialmente.

4.4.1 El resguardo constitucional de la Comisión Nacional de Televisión

La Constitución de 1991 creó la Comisión Nacional de Televisión (en adelante CNTV), institución a la dotó de autonomía para blindarla de injerencias del poder político y de los intereses privados, y le asignó un régimen de funcionamiento propio. A continuación, recuperamos el texto original de los artículos 76 y 77 constitucionales que crearon la CNTV para identificar estas características:

“Artículo 76. La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que hace referencia el inciso anterior.

“Artículo 77. La dirección de la política que en materia de televisión determine la ley sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado. La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros, la cual nombrará al director. Los miembros de la Junta tendrán período fijo. El gobierno nacional designará dos de ellos. Otro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión. La ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros y regulará la organización y funcionamiento de la Entidad.

Parágrafo. Se garantizarán y respetarán la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión”.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Como hemos comentado ya en este capítulo, INRAVISIÓN fue una entidad de radio y de televisión colombiana fundada en 1964 y disuelta en 2004. En su creación se concibió como una entidad pública dependiente del Ministerio de Comunicaciones que tenía a su cargo la gestión de la televisión en su conjunto. Con la reforma constitucional perdió sus competencias centrales. no obstante subsistió prestando algunos servicios hasta su disolución.

Es así que, mientras en algunos países de la región permanecían aún vigentes marcos regulatorios emanados de regímenes dictatoriales, Colombia decidía adoptar una institucionalidad acorde con los estándares interamericanos sobre políticas de comunicación y respeto a la libertad de expresión.

PACHECO (2015: 65) destaca, en línea con lo dicho, las garantías de independencia, autonomía y creación por vía de la Constitución de la CNTV concluyendo la relevancia de estas características para el despliegue de las competencias en materia de control y vigilancia respecto a los contenidos audiovisuales. El autor recuerda, además, que la Corte Constitucional colombiana, y distintas decisiones administrativas, han desarrollado el contenido e implicancias de las garantías de autonomía e independencia del poder político en el ejercicio de estas funciones, garantías que quedaron ratificadas en la Ley 182 que reglamentó el servicio de televisión pocos años después.

Es pertinente detenerse en comentar qué criterios fijó en este sentido la Corte Constitucional para confrontarlos con lo que los intereses de la política y de las corporaciones harían años más tarde con estas disposiciones señeras.

En 1995 la Corte resolvió un caso en el que se cuestionaba la constitucionalidad de una serie de incisos del artículo 6 de la Ley 182 que dispuso, entre otras cuestiones, el mecanismo del nombramiento de los integrantes del directorio de CNTV. Más allá del detalle del planteo y su resolución —la demandante cuestionaba que fuese el Poder Legislativo el que resolviese las ternas para ocupar dos de los cinco lugares de la Junta Directiva cuya definición la Constitución había dejado en manos de la ley que reglamentase el artículo— importa recuperar lo dicho por la Corte respecto al sentido de la autonomía y su impacto en el ejercicio de las competencias.

Sostuvo al respecto expresamente la Corte lo siguiente: “La búsqueda obsesiva de un grado significativo de autonomía funcional para el ente encargado de dirigir la televisión, no es pueril o carente de toda justificación. Por el contrario, ella nace de la importancia y trascendencia de este medio de comunicación en la sociedad moderna. La televisión, sobra decirlo, ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La

libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política o, más grave aún, de los grupos económicos dominantes. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí sólo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente. La autonomía del ente televisivo, en suma, asume el carácter de garantía funcional e institucional del conjunto de derechos y libertades fundamentales relacionados con la existencia y fortalecimiento del principio democrático, la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación, intercambio y divulgación de ideas, la conservación de las diferentes identidades culturales etc. [...] En dicha autonomía se cifra un verdadero *derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico* y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas” (los destacados son propios).¹⁷⁰

El pasaje citado no deja dudas respecto al valor que el tribunal constitucional colombiano asigna a la autonomía de la autoridad encargada del funcionamiento y vigilancia del servicio de televisión, que considera un derecho del conjunto de la sociedad en razón, además, de que el acceso a la información y la libertad de expresión

¹⁷⁰ Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C- 497 de 1995, Nro. 6 [En línea <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-497-95.htm>] (Consulta 26 de agosto de 2023). En ese mismo año la Corte resolvió otro caso identificado como 564-1995 en el cual ratificó a la Comisión Nacional de Televisión como el organismo de ejecución y desarrollo de la política trazada por la ley. Sobre la base de la misma, dirige y regula la televisión como ente autónomo.

son condición para el ejercicio de otros derechos y para el funcionamiento mismo de la democracia, criterios en todo alineados con los estándares del sistema interamericano.

La Ley 182 tuvo otro planteo de inconstitucionalidad al año siguiente que dio lugar al fallo identificado como 310-1996. En esta sentencia la Corte Constitucional ratificó que el respeto por la autonomía de la CNTV era armónico con la necesaria actuación articulada con el resto de los organismos del Estado en particular con el Ministerio de Comunicaciones,¹⁷¹ sin posibilidad de revisar este último las decisiones que la CNTV adopte en razón de la naturaleza jurídica de su institucionalidad.¹⁷²

Dos años después la Corte adoptó otro fallo originado en el cuestionamiento de la constitucionalidad de numerosos artículos de la Ley 335 de 1996, una demanda amplia con muchas aristas. Entre otros aspectos que suscitaron el análisis de la autonomía del organismo, se destaca el de los márgenes de acción de la CNTV y el cumplimiento de las normas, temas respecto a los cuales define la Corte lo siguiente: “El cumplimiento de las funciones de ejecución de la CNTV está supeditado a la ley, en la medida en que sus normas constituyen el marco que las nutre y las delimita. Cosa distinta es que dicha entidad cuente con autonomía para hacerlo, no pudiendo el legislador, ni sustituirla asumiendo directamente las funciones de dirección y ejecución de la política que el [Consejo?] defina, ni invadir sus competencias, como lo señala la actora, a través de normas legales que contengan decisiones que se traduzcan en definiciones concretas sobre aspectos específicos propios del ente ejecutor.”¹⁷³ La Corte marca los márgenes de acción de la autoridad, que están establecidos por la ley y, a continuación, profundiza en qué consiste el respeto de la autonomía por parte del poder político.

¹⁷¹ El Ministerio tuvo inicialmente las funciones de planificación, regulación y gestión del espectro y de los servicios audiovisuales que lo utilizan, y actualmente concentra la jurisdicción sobre el sector de tecnologías de la información y comunicaciones, tal como establece la Ley 1.341 de 2009.

¹⁷² Es clara en este sentido la sentencia 570 – 2010 de la Corte Constitucional en la cual confirma que la CNTV debe estar sólo sujeta a la ley y no al control administrativo ni pueden ser sus decisiones revisadas por los órganos de la administración [En línea <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-570-10.htm>] (Consulta 27 de agosto de 2023)

¹⁷³ Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C- 350 de 1997 [En línea <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-350-97.htm>] (Consulta 27 de agosto de 2023).

De acuerdo con PACHECO (2015: 67), estos pronunciamientos, y otros que recupera el autor de tipo administrativo, “enseñan cómo la independencia y las garantías institucionales que tenía la CNTV, respecto de las demás esferas del poder público, se encontraban justificadas por su misión principal: proteger los contenidos audiovisuales de la captura del poder político y económico”.

4.4.2 La reforma constitucional de 2011: creación de la Autoridad Nacional de Televisión

En 2011, con el argumento de que el impacto de la convergencia tecnológica tornaba obsoleta a la CNTV y a la regulación de los servicios de televisión por fuera del marco más amplio de los servicios de telecomunicaciones, se reformó el texto constitucional por medio del Acto Legislativo 2/2011 que eliminó el rango constitucional del ente. El artículo 76 fue derogado y el texto del 77 se reemplazó por la siguiente fórmula: “El Congreso de la República expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión.” De esta manera, el organismo audiovisual dejaba de existir y también el resguardo constitucional de los rasgos de autonomía, independencia y conformación plural como condiciones inalienables del funcionamiento de cualquier autoridad en el futuro.

Así, la Ley 1.507 de 2012, *por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones*, dispuso liquidar CNTV e instituir una nueva autoridad, la Autoridad Nacional de Televisión (en adelante ANTV). El artículo 2 de esa norma crea ANTV y dispone lo siguiente: [es una] “Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. La ANTV estará conformada por una Junta Nacional de Televisión, que será apoyada financieramente por el Fondo para el Desarrollo de la Televisión (FONTV) de que trata el artículo 16 de la presente ley.” La ANTV conservó las funciones de vigilancia y control, concesión de servicios, habilitación y asignación del espectro para televisión.

De esta manera se reemplazó un ente autónomo con rango constitucional por una agencia especial de naturaleza estatal no sujeta a ningún control jerárquico ni adscrita a un Ministerio.¹⁷⁴ Pero, tal como recuerda la Comisión de Regulación de las Comunicaciones en un Informe reciente (CRC, 2022: 7), la creación de ANTV con estas características “hizo parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones - Sector TIC.”

En el sector TIC quien establecía y ejecutaba la política era el Ministerio de Comunicaciones, por lo que resultó clave que la Junta Nacional de Televisión, órgano directivo de ANTV, salvaguardara en su accionar la autonomía del organismo.¹⁷⁵

Cuando comenzó a funcionar la ANTV ya existía la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) que había sido creada por la Ley 1.341 de 2009 (artículo 19) con las siguientes características: “Unidad Administrativa Especial, del orden nacional, con independencia administrativa, técnica, patrimonial, presupuestal, y con personería jurídica, la cual forma parte del Sector administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La CRC no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente”. Desde entonces la CRC ya ejercía parte de las funciones de la desgazada CNTV y, progresivamente, fue incorporando, en tanto autoridad del sector TIC, la regulación de Internet, Telefonía Fija y Móvil y Servicios Postales, Interconexión, etc.

4.4.3 La Ley 1.978 y las modificaciones en la institucionalidad de protección

A partir de la aprobación de la Ley 1.978, la CRC quedó a cargo también de algunas de las cuestiones atinentes al funcionamiento de los servicios de televisión, en lo que nos interesa en particular en esta tesis, de la supervisión de los contenidos y la

¹⁷⁴ Respecto al control jerárquico, siguiendo la jurisprudencia constitucional, el parágrafo 2 del artículo 2 establecía: “La ANTV no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente”.

¹⁷⁵ Es importante detenerse en el tema de la conformación de la Junta porque mantuvo una vocación de pluralidad similar de su antecesora. En este sentido, previó la Ley 1.507 en su artículo 4 que la Junta estaría conformada por el Ministro TIC, un representante designado por el Poder Ejecutivo, un representante de los gobernadores del país, un representante de universidades públicas y privadas, una de la sociedad civil. Como veremos, este punto será clave en relación con los cambios que sufrió la institucionalidad audiovisual en los últimos años.

protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La ANTV deja de existir desde entonces, se ordena su liquidación y se redistribuye el resto de sus funciones.¹⁷⁶

Ahora bien, en este mismo acto el Ministerio TIC resulta favorecido por la administración de fondos y el ejercicio de competencias que antes estaban en manos de los extintos organismos audiovisuales.¹⁷⁷ Es en este sentido que el escenario regulatorio puede advertirse como regresivo respecto a los estándares que la Constitución había definido en 1991 y que eran adecuados a las pautas de los organismos de protección de la libertad de expresión. Ello en la medida en que gubernamentaliza facultades que la Constitución había previsto, fundadamente, en manos de una autoridad con autonomía del poder político.

Más allá del despliegue de estas competencias, que comentaremos más adelante, un punto clave en relación con la independencia y autonomía de la CRC es la arquitectura de su organización interna. La CRC se organiza en dos sesiones: la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales y la Sesión de Comisión de Comunicaciones, que se distribuyen las funciones según lo dispuesto por la Ley 1.978. El perfil, representación y proceso de selección de los comisionados de las respectivas sesiones se encuentran previstos por ley.¹⁷⁸ La Dirección Ejecutiva, cuyo/a titular tiene también el rango de comisionado, y una Coordinación Ejecutiva, completan el diseño. Ahora bien, en la información pública que brinda el sitio institucional de la CRC sobre su estructura se incluye, al nivel de los/as integrantes de las mencionadas sesiones, al ministro/a TIC, situación que es preciso señalar en relación con el estándar de independencia del organismo regulador respecto del poder político.¹⁷⁹

En relación con la protección de niños, niñas y adolescentes, las dos sesiones tienen competencias. En general, la Sesión de Comunicaciones conserva las funciones

¹⁷⁶ Tal como reseña la CRC (2023: 68), estas competencias se distribuyen entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), la CRC, la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

¹⁷⁷ Así, por ejemplo, quedaron dentro de las funciones del Ministerio TIC el Fondo Nacional de Televisión que es clave para el sostenimiento y desarrollo de las televisiones públicas regionales y para la promoción de contenidos adecuados para niños y niñas, entre otros; la asignación de espectro y de recursos para el fomento de la diversidad y el pluralismo, entre otras competencias relevantes.

¹⁷⁸ Artículo 20, Ley 1.978.

¹⁷⁹ Véase CRC, Organigrama [En línea <https://crc.com.gov.co/es/quienes-somos>] (Consulta 22 de noviembre de 2023).

históricas de la CRC y competencias regulatorias sobre temas como las franjas horarias, regulaciones sobre programación, cuotas, publicidad, cambios en los horarios de programación, etc.¹⁸⁰ A la Sesión de Contenidos, en términos de regulación, le corresponde la protección de niños, niñas y adolescentes y las prohibiciones de conductas que puedan vulnerar derechos de televidentes en general. La Sesión de Contenidos también tiene la función de control y vigilancia por el cumplimiento de las normas.¹⁸¹

Ahora bien, tal como comentamos en el epígrafe anterior de este capítulo, las reformas operadas por la Ley 1.978 eliminaron las multas pecuniarias como alternativa de sanción.¹⁸² Paralelamente, el organismo optó por un “modelo de vigilancia preventiva”, centrado en acciones pedagógicas, de concientización y promoción de consumos críticos e informados.¹⁸³ En este marco, se desarrollan investigaciones sobre los vínculos y acceso de niños, niñas y adolescentes a los contenidos audiovisuales, cómo es el comportamiento, qué contenidos prefieren, qué dispositivos utilizan, cómo ven representadas su realidades. Estas investigaciones están llamadas a servir como insumos para el desarrollo de políticas y la revisión de la regulación y su aplicación.

Ello porque, tal como reconoce el propio organismo regulador (CRC, 2022: 27) se constata una “protección insuficiente de los derechos de los televidentes, y de los niños,

¹⁸⁰ Las funciones de la Sesión de Comunicaciones están estipuladas en distintas disposiciones de la Ley 1.978. Tienen a su cargo todas las del artículo 22 a excepción de las detalladas en la nota que sigue que corresponden a la Sesión de Contenidos.

¹⁸¹ Las funciones específicas de la Sesión de Contenidos Audiovisuales se encuentran detalladas en los incisos numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la Ley 1.978. Dentro de ellas se destacan en relación con la protección de niños y niñas y las audiencias en general: “Garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, siendo el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes” (numeral 25). “Establecer prohibiciones para aquellas conductas en que incurran las personas que atenten contra el pluralismo informativo, la competencia, el régimen de inhabilidades y los derechos de los televidentes” (numeral 26). “Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales” (numeral 28).

¹⁸² En relación con las sanciones que sí prevé la norma vigente, la información pública disponible en el sitio web del organismo no permite acceder a decisiones que pudieran haberse tomado entre 2022 y 2023. En relación con los años previos, fuentes de la Sesión informaron que no se había tomado ninguna medida de este corte entre la sanción de la ley y durante los años 2020 y 2021 (CAPURRO ROBLES y GUEMBE, 2022: 38).

¹⁸³ Véase al respecto las referencias del Coordinador de Contenidos Audiovisuales de la CRC durante Taller Audiovisual de Pluralismo - Enfoque de Género y Regulación de las Comunicaciones organizado por la CRC [En línea <https://www.youtube.com/watch?v=KWED8YWwYuY>] (Consulta 11 de agosto de 2023).

niñas y adolescentes a través de las funciones de vigilancia y control.” La CRC formula esta conclusión luego de consignar que la normativa vigente no alcanza a los contenidos de los servicios audiovisuales en Internet a los que tienen acceso actualmente muchos niños y niñas, que se suman a la televisión abierta y de pago que sigue siendo, no obstante, relevante en el acceso a la información y entretenimiento de las familias. Abunda en este sentido la CRC: “Para que la vigilancia y control proporcione seguridad jurídica en el ejercicio de su función, es decir, que cumpla con la protección de los NNyA, [niños, niñas y adolescentes] y de los televidentes, es indispensable que se apoye en normas actualizadas y estas desarrollen con suficiencia los fines y principios del servicio público de televisión.”

La evidente conclusión es que es preciso actualizar las normas . Sin embargo, es evidente también que, respecto a los servicios sí alcanzados por la normativa, corresponde desplegar las competencias y funciones que la ley asigna al regulador.

4.5 Conclusiones

En Colombia, tal como reseñamos al comienzo de este capítulo, la televisión cumple en sus inicios una importante función educativa y contribuye en la alfabetización y el acceso a la información y al entretenimiento de sectores sociales estructuralmente excluidos del acceso a estas posibilidades. En sus inicios promediando la década de 1980, las televisiones públicas regionales procuraron asumir también un papel similar en términos culturales, funcionando además como dinamizadoras de las economías regionales del sector, aunque sin quedar ajenas a las tensiones e intereses políticos, y a las urgencias de su subsistencia en términos económicos.

Del mismo modo, describimos el denominado sistema mixto que fue un rasgo distintivo del desarrollo televisivo colombiano. La discrecionalidad de las decisiones de asignación de espacios, las complejidades políticas inherentes a esas decisiones y el impacto del modelo en relación con la inconsistencia de las programaciones, han sido también comentadas en estas páginas. Del mismo modo, la relevancia del desarrollo de géneros televisivos como la telenovela y el drama, narrativas propias con fuerte identificación cultural y social que conformaron audiencias consistentes y funcionaron

también como negocios de exportación. La iniciativa del sector privado-comercial gravitó de manera determinante desde el modelo mixto que prevaleció durante décadas hasta su transición hacia la actual hegemonía de los canales privados, en un contexto de fuerte concentración de mercado, rasgo que Colombia comparte con los países de la región analizados en esta investigación.

A continuación, describimos extensamente las normas que en Colombia consagran derechos de las audiencias de niños, niñas y adolescentes, tanto en el ámbito de protección de infancia en general como en el sector audiovisual. Asimismo, da cuenta de las distintas decisiones políticas, medidas judiciales y reformas institucionales que en general han horadado el sentido protectorio de la normativa existente vaciando de sentido sus postulados centrales.

El primer marco jurídico analizado es el Código de Infancia y Adolescencia adoptado en 2006 en consonancia con la Convención sobre Derechos del Niño que ya tenía jerarquía constitucional desde 1991. Si nos atuviéramos a la sola lectura de los artículos 47 del Código posiblemente celebraríamos la detallada enumeración de las responsabilidades especiales asignadas a los medios de comunicación. Ninguna otra norma de protección de infancia en la región cuenta con un catálogo tan detallado de las responsabilidades que caben a los medios de comunicación tanto públicos como privados en materia de infancia y adolescencia, y mucho menos con un párrafo que confirme que estos son responsables por la violación de sus disposiciones. Además, como describimos, el Código establece en el artículo 49, el régimen de franjas horarias de protección.

De este modo, si los objetivos de esta tesis se limitaran al relevamiento de las normas existentes, podríamos responder con entusiasmo que Colombia cumple con el principal estándar jurídico que es el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos en su relación con los contenidos audiovisuales.

Sin embargo, en función de lo analizado, ese reconocimiento carece de toda efectividad porque las autoridades políticas desoyen desde hace años la manda judicial de reglamentar el artículo 47 y reparar así la omisión original de esa norma que no

incluyó un régimen de responsabilidades. Han pasado más de 30 años desde la sanción del Código y quince desde la adopción de la sentencia que explicamos extensamente en este capítulo, sin que esta manda haya sido cumplida.

Una situación similar de parálisis de vigencia efectiva presenta la pauta de extensión de la franja de horario protegido que perseguían los postulados del Acuerdo 2/2011 de la Comisión Nacional de Televisión en cumplimiento del artículo 49 del Código de Infancia y Adolescencia. El Acuerdo fue cuestionado por la representación de los operadores privados ante el poder judicial: el cambio del inicio del horario adulto de las 21.30 que fijaba la ley 335 de 1996 a las 22 horas que establecía el acuerdo tenía, antes que un impacto en la programación, un impacto en la facturación de la publicidad ya que la norma establece restricciones para la promoción de ciertos productos en el horario protegido. El Consejo de Estado suspendió las pautas del Acuerdo y periódicamente renuevan esta decisión lo que supone una cesión ante la norma menos protectoria. Como hemos visto, lo que refiere a clasificación de la programación en el Acuerdo 2/2011 sí está vigente.

Es así que una normativa de protección de infancia y adolescencia llamada a articular con una lógica de similar fortaleza todo el andamiaje de protección de los niños y niñas —es decir, incluyendo las normas audiovisuales que debieran estar guiadas por su señera orientación— resulta carente de operatividad y relevancia en esta materia.

Este escenario, que se profundiza con las reformas de la legislación audiovisual que fuimos detallando en el capítulo, no se adecúa a los estándares de derechos humanos que debieran orientar las políticas públicas en este ámbito. El requisito de *adecuada* que tiene que tener la regulación según estas pautas, no se verifica en el contexto colombiano. Como hemos visto, así lo ha reconocido incluso la propia CRC. Si bien el organismo hace esta referencia centralmente en relación con que la normativa no alcanza los servicios audiovisuales del entorno digital, lo cierto es que la ineficacia del marco normativo es anterior y responde a decisiones políticas puntuales que operan tanto desde la omisión —por no regular las obligaciones del Código de infancia hace muchos años— como desde la acción —en la medida en que se adoptan decisiones que

flexibilizan las obligaciones de los operadores y merman la vigilancia de la autoridad de aplicación.

En este punto, a diferencia de lo que ocurre en otros países analizados en esta tesis, en el caso de Colombia cabe notar que el repliegue del Estado no se materializa en un único acto, en una única escena. Ese repliegue es un proceso de los últimos treinta años que acompaña el desarrollo de un marco jurídico general que ha consolidado un mercado infocomunicacional caracterizado por una fuerte concentración.

Los servicios de televisión fueron incorporados progresivamente a la regulación del sector de las telecomunicaciones e identificados como servicios de ese ámbito. La (escasa) preocupación de las políticas públicas por hacer cumplir las pautas de protección de las audiencias de niños y niñas, hizo parte de este mismo proceso tal como prueba la imposibilidad de articular la voluntad política para avanzar en la regulación pendiente o, en otro orden, el debilitamiento de los mecanismos de reproche estatal ante la violación del horario protegido, la herramienta más básica de resguardo frente a contenidos inadecuados.

Otra situación regresiva que podemos mirar también en retrospectiva y como proceso, nos obliga a poner el foco en la autoridad de aplicación cuyo rol es clave para la garantía de los derechos. Como hemos detallado, Colombia logró jerarquizar la institucionalidad regulatoria de la televisión en la Constitución Política de 1991 que dotó al sector de una autoridad signada por el rasgo de autonomía resguardada constitucionalmente. Veinte años después, mediante una reforma constitucional, se disolvió el organismo y se ordenó la creación de uno nuevo, la ANTV, identificada como agencia nacional estatal en el ámbito del sector de las telecomunicaciones.

Más recientemente, en 2019, la Ley 1.978, que fue una iniciativa impulsada por el sector privado con argumentos de convergencia, simplificó la regulación y la gestión, y puso en cabeza de la CRC, un ente que ya existía, las competencias que desarrollaba la ANTV y su predecesora en materia de seguimiento, fiscalización y control del cumplimiento de las pautas sobre contenidos y audiencias infantiles.

Ahora bien, en el marco de las (recortadas) competencias y herramientas de intervención que actualmente el marco jurídico le habilita, la CRC se concentra en una acción de tipo preventivo, de investigación y de pedagogía de las audiencias y prestadores. Estas dimensiones de la acción estatal son plenamente necesarias y complementarias con las de fiscalización, que no debieran verse desplazadas en tanto ello va en detrimento indefectiblemente de los derechos de niños y niñas.

Por el contrario, el principio de progresividad de los derechos humanos establece que la acción estatal debe procurar siempre una mayor satisfacción de los derechos, evitando políticas de sesgo regresivo. Como hemos visto a lo largo de este capítulo las políticas desarrolladas por Colombia en pos de la protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes incumplen este principio medular de los derechos humanos ya que presentan, en todos los ámbitos, procesos de repliegue de la acción estatal que van en sentido opuesto al que indica el derecho internacional de los derechos humanos.

Capítulo 5. Argentina

5.1 El desarrollo y la regulación de la televisión

La historia de la regulación de la televisión en Argentina está signada por las decisiones adoptadas durante las dictaduras cívico-militares que el país transitó en distintos períodos del Siglo XX. A pesar del panorama auspicioso que representó la sanción de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, las reformas regresivas que la norma sufrió a los pocos años han consolidado un sistema de medios que presenta las mismas características de primacía de la competencia privada comercial que signaron el modelo desde sus inicios.

Tal como recuerda MASTRINI (2005: 101) sobre finales de su gobierno de facto en abril de 1958, el General Pedro Eugenio ARAMBURU¹⁸⁴ firmó un decreto mediante el cual se adjudicaron las primeras licencias para establecer canales privados de televisión. Eran los canales 9, 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires. Esa decisión —a la que siguieron otras en sentido similar en los años posteriores— consagró un modelo de explotación de los servicios de televisión caracterizado por la iniciativa y la competencia privada para ganar audiencias e inversión publicitaria. Este modelo de comunicación dependiente de la publicidad, señala el autor, no consideró las dificultades que este sistema encontraría, a nivel de las provincias argentinas, para alcanzar una ecuación económica que permitiera gestar niveles aceptables de producción propia. En este sentido, la dependencia de los contenidos audiovisuales generados en la Ciudad de Buenos Aires sumada a la concentración de la propiedad de los canales provinciales, terminó conformando hasta hoy en las provincias, una oferta prácticamente exigua, apenas compensada por valiosas iniciativas de canales públicos y de canales universitarios forjados a partir de la sanción de la Ley 26.522 en 2009.

Entre 1976 y 1983 Argentina vivió la dictadura cívico-militar más siniestra de su historia. El terrorismo de Estado se implantó a partir de la desaparición forzada, la

¹⁸⁴ El General ARAMBURU fue uno de los líderes del golpe de estado del 23 de septiembre de 1955 contra el General Juan Domingo PERÓN que había sido elegido por medio de elecciones democráticas. Es decir, que el mandato de ARAMBURU no tuvo respaldo en un proceso democrático sino que resultó de un golpe de estado que derrocó a un gobierno constitucional. Este período dictatorial se caracterizó por la proscripción del partido peronista y la persecución de sus líderes.

tortura, el sojuzgamiento y el encarcelamiento de decenas de miles de personas en todo el país. Fue en este contexto que en 1980 el dictador General Jorge Rafael VIDELA sancionó el Decreto-ley de Radiodifusión 22.285, que fue reglamentado por el Decreto 286 del 24 de febrero de 1981. Las organizaciones privadas del sector, que nucleaban a las televisoras y las radios,¹⁸⁵ intervinieron en el proceso y asesoraron a las autoridades militares. MASTRINI (2005: 175) se refiere a los objetivos perseguidos por el Estado y los privados en este proceso en los siguientes términos: “de ahí que su contenido [el del Decreto-ley 22.285] sea el resultado de la coincidencia de los intereses del Estado (control ideológico) y los empresarios (fin de lucro). La ley expresa los rasgos autoritarios y centralistas que regían la lógica del dominio militar. Garantiza el control estatal aunque los medios sean gestionados por privados”.

Tal como reseñan POSTOLSKI y MARINO (2005: 174) el Decreto-ley, además de cristalizar mecanismos específicos de vigilancia estatal —a saber disposiciones sobre el carácter de la información habilitada para de ser difundida, la obligación de “colaborar” para satisfacer la seguridad nacional,¹⁸⁶ la creación de una institucionalidad con férreo control del poder ejecutivo, para mencionar las cuestiones más graves—, estableció pautas para la adjudicación de licencias de televisión y radio que dejaron fuera de juego a los actores no comerciales (organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, sindicatos, incluso partidos políticos). Así, ningún actor que no tuviese fin de lucro y una posición consolidada en el mercado podría ser adjudicatario de licencias, discriminación que se complementó con otras pautas que resultaron beneficiosas para las empresas involucradas en la redacción de la norma que permaneció vigente durante casi treinta años.

Las iniciativas de reforma que acompañaron el ímpetu del retorno de la democracia en 1983 fracasaron.¹⁸⁷ Durante los dos períodos presidenciales de Carlos

¹⁸⁵ La Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA) y la Asociación de Teleradiodifusoras Privadas Argentinas (ATA), ambas aun en funcionamiento.

¹⁸⁶ El texto completo del artículo 7 del decreto-ley disponía los siguientes: “Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley”.

¹⁸⁷ La demanda por una nueva normativa que reemplazara el marco regulatorio impuesto por la dictadura fue uno de los pilares en torno a los cuales se agruparon desde 1983 diferentes organizaciones de la

MENEM en la década de 1990, lejos de avanzar en acciones democratizadoras del sistema de medios, las políticas neoliberales que se desplegaron empeoraron las condiciones de acceso y participación para los sectores de la comunicación no comercial, y materializaron la re-regulación,¹⁸⁸ la concentración y la extranjerización de la propiedad (MARINO, 2009: 57).

Estallada la crisis social, política y económica que a finales de 2001 terminó anticipadamente con el gobierno de Fernando DE LA RÚA, las empresas privadas del sector se beneficiaron con medidas como la condonación y pesificación de sus deudas, que mantuvieron el *estatus quo* de la incuestionable primacía de sus intereses. En el primer gobierno de Néstor KIRCHNER (2003-2007) este panorama se reforzó incluso con medidas que profundizaron la concentración (como la aprobación de la fusión de Cablevisión y Multicanal, las dos empresas más importantes de prestación de servicios de televisión por suscripción por cable).

Ahora bien, paralelamente, organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos y sindicatos del sector, venían reclamando desde el retorno de la democracia por una normativa audiovisual que se sustentara en el Estado de Derecho. En 2004 estas organizaciones, de variados orígenes y posiciones políticas, se nuclearon en la Coalición por una Radiodifusión Democrática y dieron a conocer un documento clave para el debate social de una nueva normativa: los “21 Puntos por una ley de radiodifusión de la democracia”.

sociedad civil, organismos de derechos humanos, sindicatos y universidades, que bregaron por la democratización de las comunicaciones como un presupuesto básico para el ejercicio de la libertad de expresión en un Estado de Derecho recién recuperado tras la dictadura (LORETI y LOZANO, 2014: 184). Dirigentes de distintos partidos políticos en el Congreso presentaron iniciativas legislativas para derogar el decreto-ley de la dictadura que, en buena medida por su nivel de dispersión y por no estar integradas en una decisión política planificada, consensuada y sostenida, no prosperaron.

¹⁸⁸ MASTRINI y MESTMAN (1996: 83) explican lo siguiente en relación con el concepto de re-regulación: “En la utilización del concepto desregulación encontramos el intento de disfrazar la nueva dirección en la intervención encarada por una gran cantidad de gobiernos nacionales. Sostenemos que el uso del concepto de desregulación constituye una falacia construida a partir de presentar estados en retirada, cuando por el contrario dichos estados se encuentran en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor que los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos. Así, mientras se produce una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado. En este sentido, tal como ha sido sostenido por el *Euromedia Research Group*, el término desregulación debe ser reemplazado por el de re-regulación, una nueva lógica en política de medios”.

La coyuntura que propiciaron, unos años después, los debates sociales y políticos que el país atravesó puso nuevamente en relieve la necesidad de impulsar la democratización de las comunicaciones y, con ella, la necesaria reforma de la normativa de radiodifusión de la dictadura. Los mencionados 21 Puntos fueron la base del proyecto de ley que la entonces presidenta Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER presentó al Congreso el 19 de marzo de 2009. El debate sobre la propuesta de regulación acaparó las agendas mediáticas en las que gravitaron centralmente los intereses del sector privado comercial que confrontó la iniciativa legislativa. Paralelamente, el debate se produjo en foros participativos que articularon una consulta pública sobre el proyecto en todas las provincias del país.¹⁸⁹ El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) consideró esta norma “quizás la más discutida de la historia argentina” hasta 2014 (CELS, 2015: 569).

Un mismo debate, en dos carriles paralelos pero conectados, permitió la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522), con una importante mayoría legislativa, en la madrugada del 10 de octubre de 2009. En 2010 se aprobó el Decreto 1.250 que reglamentó la norma. En relación con las notas características que el sistema de medios audiovisuales había presentado hasta entonces en este país, la ley representa, de acuerdo con DE CHARRAS (2011: 87), un elemento disruptivo. El autor así lo considera en función de que la norma se fundamenta y expresamente recupera, los lineamientos establecidos en los estándares internacionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión, que obligan a los Estados a implementar políticas activas en resguardo de la diversidad y el pluralismo, y basar la actividad de los servicios audiovisuales en un paradigma de respeto por los derechos humanos.

En los años que siguieron se paralizó parcialmente la aplicación de algunos artículos de la ley cuya constitucionalidad fue cuestionada por el Grupo Clarín, el conglomerado mediático más concentrado del país.¹⁹⁰ Estos cuestionamientos estaban

¹⁸⁹ Este proceso de consulta abierto a la ciudadanía permitió enriquecer el proyecto original con el aporte de distintos sectores y con la perspectiva de las diversas preocupaciones e intereses de los actores de la comunicación de todo el país. El texto de la ley recoge cada uno de esos aportes en sus Notas.

¹⁹⁰ Tras el gobierno de Mauricio MACRI, con la desregulación de los límites antimonopólicos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que comentaremos más adelante y la habilitación de la fusión la empresa de televisión por cable Cablevisión y la proveedora de servicios de telefonía Telecom, Clarín logró un nivel de dominio tan vasto de mercados que abarcan desde la producción de papel, la televisión

dirigidos a los artículos 41, 45, 48 y 161 de la norma en base a los cuales estaba construida la regulación dirigida precisamente a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia de los servicios de comunicación audiovisual.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación puso fin al debate sobre la constitucionalidad de la ley el 29 de octubre de 2013. En su sentencia, la mayoría de los ministros del máximo tribunal (6 a 1) entendieron que las disposiciones cuestionadas se ajustaban a las convenciones internacionales y a la Carta Magna argentina. Pero centralmente, la Corte dejó establecidas pautas para interpretar el contenido y alcance de la libertad de expresión, las obligaciones estatales para su salvaguarda y las pautas que deben guiar la regulación de la comunicación y los medios de comunicación en Argentina.¹⁹¹ Este precedente histórico quedó atrapado en una seguidilla de disputas públicas entre el Gobierno y el Grupo Clarín sobre el proceso de implementación de las pautas previstas en los artículos que habían sido declarados constitucionales. El Gobierno perdió, desde nuestra perspectiva, una oportunidad histórica de avanzar — con la confirmación que el fallo de la Corte representó para la legitimidad de la norma — en políticas públicas que transformaran la conformación del sistema de medios, distribuyeran justamente el espectro dando espacio a voces hasta entonces criminalizadas y perseguidas, y en reglas de juego claras y equitativas para todos los sectores de la comunicación. Un sistema robusto en el marco del cual los derechos de las audiencias se vieran fortalecidos y profundizados.

A pocos días del llegar al Poder Ejecutivo en diciembre de 2015, el presidente Mauricio MACRI, líder de una alianza política de centroderecha, dictó una serie de decretos que, centralmente, desmantelaron las regulaciones fundamentales que la normativa audiovisual establecía para evitar la concentración monopólica, oligopólica o indebida en los medios audiovisuales; disolvieron la autoridad de aplicación creada por la ley reemplazándola por otra dependiente del Ejecutivo; y excluyeron el servicio de televisión por suscripción del ámbito de la Ley de Servicios de Comunicación

abierta y por cable, la radio AM y FM, la conectividad a internet fija y móvil, los contenidos web, la telefonía fija y la móvil, los derechos de exhibición de contenidos de interés público, que no tiene ningún otro grupo en América Latina (BECERRA, 2019).

¹⁹¹ Véase “Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ Acción meramente declarativa” sentencia del 29 de octubre de 2013.

Audiovisual.¹⁹² A estas modificaciones principales le siguieron otras de menor rango que flexibilizaron criterios en favor de una desregulación de las pautas previstas en la ley.¹⁹³

Interesa en particular en relación con el objeto de estudio de esta tesis puntualizar los impactos de la exclusión de los servicios de televisión por suscripción (cable y satélite) de la normativa audiovisual antes apuntada ya que implicó, entre otras consecuencias, la exclusión de estos servicios de las obligaciones de protección de derechos que la Ley 26.522 contemplaba. En efecto, desde la adopción de este decreto la televisión por suscripción pasó a ser considerada servicio de telecomunicaciones y por tanto las programaciones emitidas por cable y satélite (incluidas las originadas en las señales de producción propia que en general emiten contenidos periodísticos, de actualidad y deportivos que se encuentran integradas en la oferta televisiva habitual de todos los hogares) quedaron por fuera del alcance de las normas de protección de niños, niñas y adolescentes.¹⁹⁴ Es así que, actualmente, solo la televisión abierta está sujeta en Argentina a las pautas de protección que analizaremos en los epígrafes siguientes, situación que sume en la desprotección a niños y niñas que pueden ser audiencia habitual o casual de los contenidos emitidos por esos servicios.

Estas modificaciones regresivas no fueron cuestionadas en su momento por el Congreso de la Nación, a través de los mecanismos institucionales previstos a estos efectos, tampoco revertidas o, cuanto menos, sometidas públicamente a discusión durante el gobierno de signo peronista de Alberto FERNÁNDEZ (2019-2023).

¹⁹² Estas modificaciones principales se realizaron mediante el Decreto 236/2015 y el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/2015. El 8 de abril de 2016, a solicitud de organizaciones de la sociedad civil, universidades, sindicatos de la comunicación y demás actores de la comunicación que habían impulsado la sanción de la Ley 26.522, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos convocó a una audiencia temática en la que las organizaciones y especialistas plantearon su preocupación sobre el impacto de estas medidas en la libertad de expresión. El contenido completo de esa audiencia, que incluye las defensas del Estado a las modificaciones legales operadas por decreto se encuentra disponible para su consulta [En línea <https://www.youtube.com/watch?v=19PLdKiUEng>] (Consulta 7 de mayo de 2022).

¹⁹³ Sólo a modo de ejemplo podemos mencionar la flexibilización de las limitaciones para la constitución de redes de transmisoras de radio y televisión, o la admisión de la incorporación de publicidad no tradicional en la programación dirigida a niños, niñas y adolescentes.

¹⁹⁴ Si bien con una tendencia decreciente en los últimos años en función de la oferta de servicios en línea, la televisión por suscripción conserva en Argentina según datos de 2022, un total de 9.520.000 suscriptores y la cifra de penetración es de 65.5 suscriptores por cada 100 hogares. Véase *DPL News* (2022), "Penetración de TV paga en Argentina cae a 65.5% en 2022" [En línea <https://dplnews.com/penetracion-de-tv-paga-en-argentina-cae-a-65-5-en-2022/>] (Consulta 12 de febrero de 2024).

Ahora bien, las pautas en materia de contenidos audiovisuales, que son las que interesan a los objetivos de esta tesis no fueron modificadas por los decretos del presidente MACRI: permanecen vigentes, aunque débiles y virtualmente desconocidas por las audiencias, desatendidas por los licenciatarios y escasamente aplicadas por la nueva autoridad reguladora.

5.2 Los derechos de niños y niñas en su relación con los servicios audiovisuales en la normativa argentina

En materia de protección de derechos de niños y niñas, en el marco regulatorio argentino se verifica una virtuosa articulación entre la normativa de protección de niñez y adolescencia, la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Esta articulación no fue fruto del azar o la casualidad. Por el contrario, se explica, por un lado, en razón de la coincidencia temporal del debate entre las normas: el impulso a la reforma de la normativa audiovisual se inició en 2004 con la movilización de las organizaciones de la sociedad civil y las directrices de los “21 Puntos por una ley de radiodifusión de la democracia”, al tiempo que, en 2005, se sancionó la Ley 26.061 que era también una deuda pendiente de la democracia con la niñez y la adolescencia. Por otra parte, la complementariedad entre ambas normas se explica en la expresa fundamentación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en los estándares internacionales e interamericanos de derechos humanos, entre ellos, en la Convención sobre los Derechos del Niño.¹⁹⁵

En este epígrafe analizaremos los elementos pertinentes de ambas normas, con especial dedicación a la regulación audiovisual por ser este marco jurídico el que recepta las disposiciones en materia de protección frente a los contenidos audiovisuales inadecuados.

¹⁹⁵ La nota al artículo 68 de la Ley 26.522 hace expresa referencia al artículo 17 de la Convención sobre Derechos del Niño como fundamentación de las previsiones de esa cláusula y de los objetivos y definiciones previstas en los artículos 3 y 4 de la ley.

5.2.1 La Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

En septiembre de 2005 Argentina sancionó la Ley 26.061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, adecuada a los parámetros, principios y estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño.

De esta manera, el país revirtió la situación de esquizofrenia normativa, de acuerdo con la calificación de BATTISTINI (2020), originada en el hecho de que la Convención había sido ratificada y luego incorporada a la Constitución Nacional con esa jerarquía (artículo 75 inciso 22 de la carta magna) pero seguían vigentes las normas nacionales y provinciales que regulaban sobre la infancia desde el modelo tutelar contrario a la Convención. Señala la autora en relación con las expectativas respecto a la sanción de la norma lo siguiente: “La Ley 26.061 plasma las luchas por el reconocimiento de derechos de niñas y niños de organizaciones sociales y ONGs [organizaciones no gubernamentales] comprometidas con la infancia, pero de ninguna manera puede hablarse de una necesidad reconocida como masiva por la sociedad. En este sentido, se trata de un instrumento legal propulsor de un cambio cultural en la materia, que profundiza la discusión sobre nuevos discursos en torno a la niñez.”

Esta ley no incluye disposiciones específicas respecto a la protección frente a los contenidos inadecuados, más allá de la consagración del derecho a la libre expresión y a la consideración prioritaria de las opiniones de niños y niñas que pueden tener impacto en la actividad de los servicios audiovisuales y de los medios de comunicación en general.

Ahora bien, la interpelación a los medios está presente en la definición del derecho a la dignidad y las obligaciones que este derecho les impone. Puntualmente, el artículo 22 de la Ley 26.061 consagra el derecho a la dignidad y establece obligaciones específicamente dirigidas a los medios de comunicación en los siguientes términos: “Derecho a la dignidad. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen. Se prohíbe exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de esta ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en

contra de su voluntad y la de sus padres, representantes legales o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar.”¹⁹⁶

Si bien esta es la única alusión a responsabilidades mediáticas que contiene la norma, es claro que los estándares y todos los instrumentos jurídicos interpretativos emanados de la Convención sobre los Derechos del Niño deben verse de manera complementaria, potenciando, en función de un criterio de progresividad, la garantía de derechos de niños y niñas.

5.2.2 La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: las disposiciones de protección de niños y niñas frente a contenidos inadecuados

La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual contempla una serie de disposiciones que dan cuenta de la prioridad en la consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en relación con la comunicación audiovisual y pautas específicas dirigidas a garantizar esos derechos en la programación y la publicidad televisiva y radial. Las comentaremos brevemente a continuación y en un epígrafe específico analizaremos las pautas sobre protección frente a los contenidos inadecuados —artículos 68 y 107— y las cuestiones específicas sobre institucionalidad. Antes de avanzar es preciso puntualizar que la normativa argentina prevé también cuotas de programación infantil que es de horas de programación dedicada a niños y niñas que los licenciatarios de televisión abierta deben cumplir (tres horas diarias, de acuerdo con el artículo 68, cuya producción debe ser nacional al menos en un 50 por ciento).

El artículo 70 establece que la programación debe evitar “contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios [...] o que menoscaben la dignidad humana o induzcan a comportamientos perjudiciales para el ambiente o para la salud de las

¹⁹⁶ El decreto reglamentario de la ley enfatiza la prohibición señalando que aun cuando las personas adultas a cargo del niño o niña autoricen la difusión de información del ámbito de la intimidad del niño o niña, los comunicadores y comunicadoras deben valorar si esa difusión contribuye, o no, a la realización del interés superior y con ello a la garantía integral de todos los derechos. Es decir, que la autorización no exime de la posibilidad de responsabilizar al medio de comunicación por las consecuencias que esa divulgación tenga en posibles vulneraciones a la dignidad.

personas y la integridad de los niños, niñas o adolescentes”. Expresamente se incorpora en esta cláusula la salvaguarda de la integridad.

El contenido del artículo 71 de la ley merece un comentario particular. Ello porque se trata de una cláusula fundamental para la exigibilidad de distintos derechos que orbitan en el vínculo entre servicios audiovisuales y derechos de niños, niñas y adolescentes. Puntualmente el artículo dispone: “*Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios* por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por las leyes [...] 26.061, sobre protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes así como de sus normas complementarias y/o modificatorias y de las normas que se dicten para la protección de la salud y de protección ante conductas discriminatorias” (el destacado es propio). Así formulada, la norma exige el cumplimiento de la ley a distintos actores de la industria de la televisión involucrados en la producción y programación de contenidos y publicidad. La fórmula “quienes de cualquier forma obtengan beneficios” interpela, además de a las licenciatarias, a empresas productoras de contenidos, anunciantes, agencias de publicidad, sujetos históricamente poco habituados a ser constreñidos por disposiciones de este tipo, más allá de códigos de ética o pautas deontológicas de la industria o la actividad. La norma representa una herramienta clave para hacer exigibles derechos como la dignidad, reputación e imagen, la intimidad familiar y vida privada, muchas veces vulnerados en coberturas periodísticas sensacionalistas o estigmatizantes.

El capítulo VII de la Ley 26.522, que establece las disposiciones sobre publicidad, contempla los derechos de niños, niñas y adolescentes en los incisos f), g), h), i) y j) del artículo 81. La prohibición de publicidad y de mensajes publicitarios que inciten a la compra explotando la credulidad e inexperiencia de niños y niñas se encuentra vedada por la ley. Del mismo modo, la emisión de contenido publicitario debe adecuarse a las pautas de protección en función del horario y se prohíben mensajes que incluyan discursos discriminatorios. Las disposiciones sobre publicidad de bebidas alcohólicas en programación dirigida a niños, niñas y adolescentes, y de tabaco —esta última prohibida desde hace muchos años en Argentina— son exigibles también a los servicios de comunicación audiovisual, en lo pertinente, por vía de esta norma.

Como surge de los artículos comentados, la Ley 26.522 contempla a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en relación con la regulación de la actividad de los servicios de comunicación audiovisual. La norma prevé para los servicios obligaciones de respeto, es decir, evitar vulnerar sus derechos en los contenidos, pero también obligaciones de acción (y de erogación de recursos), que se traducen centralmente en las cuotas de pantalla para programación infantil.

El sistema adoptado por la normativa argentina para la protección de las audiencias niños, niñas y adolescentes en los servicios audiovisuales está basado (exclusivamente) en el sistema de horarios y en la previsión, por ley, de una serie de contenidos no susceptibles de ser emitidos durante el horario apto para todo público (conocido como “horario ATP”). Un sistema rígido y sin matices respecto a las necesarias distinciones a las que obliga la consideración de una población que va a 1 a 18 años y que exige distinguir en función de la variedad de capacidades interpretativas que se verifica en ese amplio rango etario y desarrollo.

La primera parte del artículo 68 de la Ley 26.522 dispone: “En todos los casos los contenidos de la programación, de sus avances y de la publicidad deben ajustarse a las siguientes condiciones: a) En el horario desde las 6.00 y hasta las 22.00 horas deberán ser aptos para todo público; b) Desde las 22.00 y hasta las 6.00 horas se podrán emitir programas considerados aptos para mayores. En el comienzo de los programas que no fueren aptos para todo público, se deberá emitir la calificación que el mismo merece, de acuerdo a las categorías establecidas en este artículo. Durante los primeros treinta segundos de cada bloque [refiere a los bloques de programación que deben emitirse, por ley, separados de la publicidad] se deberá exhibir el símbolo que determine la autoridad de aplicación al efecto de posibilitar la identificación visual de la calificación que le corresponda”.

Es preciso puntualizar algunas cuestiones en relación con esta previsión legal.

Por un lado, incorpora de manera expresa que los adelantos de programación y la publicidad como contenidos sujetos a las limitaciones del apto para todo público. Es decir, cuando se quiera promocionar, entre las 6 y las 22hs. la programación destinada al

público adulto, deberá hacerse evitando incurrir en secuencias que pudieran afectar las previsiones de este artículo.

Por otra parte, si bien el artículo establece la obligación de informar la calificación de los contenidos no aptos, es confusa respecto a las categorías a las que alude. En este sentido, al no incluir la norma las pautas o criterios para considerar los programas aptos, o no, para todo público —o remitir a alguna herramienta en este sentido— el decreto reglamentario de la ley estableció de manera genérica la siguiente indicación: “Al inicio del horario establecido como apto para todo público y a su finalización, deberá emitirse claramente, en forma escrita y oral, la leyenda ‘A PARTIR DE ESTE MOMENTO COMIENZA EL HORARIO APTO PARA TODO PÚBLICO’, y ‘A PARTIR DE ESTE MOMENTO FINALIZA EL HORARIO APTO PARA TODO PÚBLICO’” (artículo 68 del Decreto 1.250, mayúsculas en el original).¹⁹⁷ Es decir, que con la incorporación de esta leyenda se da cumplimiento, sin mayores especificaciones sobre las características específicas de los contenidos a emitir, a la obligación de información

Por otro lado, en relación con la calificación de películas a la que alude el artículo, es preciso señalar que la reglamentación remite, para la calificación de las películas, al sistema de autorización para la emisión en televisión que depende del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) y cuyas deficiencias han sido señaladas en distintas oportunidades por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.¹⁹⁸

En otro orden de puntualizaciones, en su párrafo final este dispone lo siguiente: “La reglamentación [...] establecerá las condiciones para la inserción de una advertencia

¹⁹⁷ La Resolución 20/2016 del ENACOM en su artículo 2 admite una tolerancia de quince minutos para la exhibición de la leyenda al momento de finalizar el horario apto. Así, la leyenda puede ponerse al aire hasta las 22.15 horas. Este es un ejemplo de la flexibilización de las previsiones legales como parte de las regresiones posteriores a la modificación de la ley a finales de 2015. En efecto, la Resolución 20/2016 flexibilizó el cumplimiento de la obligación de comunicar a las audiencias la finalización del horario protegido, otorgando una tolerancia de quince minutos para la exhibición de la leyenda. La modificación, como otras del estilo, se fundamenta en que por “las características propias de la actividad de los servicios de comunicación audiovisual y de las señales en muchos casos, resulta dificultosa la sujeción estricta a los horarios en los que debe cumplirse con las obligaciones previstas en las normas citadas precedentemente [es decir, en el artículo 68]”

¹⁹⁸ Véase en este sentido la Resolución 43/2013 de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.

explícita previa cuando por necesidad de brindar información a la audiencia (noticieros /flashes) pueden vulnerarse los principios de protección al menor en horarios no reservados para un público adulto”. El decreto reglamentario 1.225/2010 en efecto dispone las características que debe tener esta advertencia: “De manera previa a la difusión de flashes o avances informativos, contenidos noticiosos o de alto impacto que puedan vulnerar los principios de protección al menor en horarios no reservados para público adulto, se deberá insertar la leyenda: "ATENCIÓN, CONTENIDO NO APTO PARA NIÑAS, NIÑOS O ADOLESCENTES” (mayúsculas en el original).

El uso —y abuso— de esta excepción por parte de los licenciatarios y señales de noticias presenta en la actualidad un panorama cotidiano de noticieros y contenidos informativos íntegramente vedados para niños, niñas y adolescentes (CAPURRO ROBLES y GUEMBE, 2022: 43). Del mismo modo, el contenido de la leyenda, que taxativamente establece la norma, suele reemplazarse por otros como “Contenidos que pueden herir su sensibilidad” o “Atención: imágenes sensibles” que no tienen un sentido similar al que la norma otorga a la advertencia excepcional que supone reconocer que se están vulnerando (en teoría excepcionalmente) las pautas del horario apto.

El incumplimiento del sistema de protección en función del horario es considerado, en la normativa argentina, falta grave. Se trata del único supuesto de la Ley 26.522 que establece sanciones en relación con la emisión de contenidos. El artículo 107 dispone al respecto: “Sanciones en relación con el horario. Dentro de los horarios calificados como apto para todo público serán considerados como falta grave y sancionados con suspensión de publicidad: “a) Los mensajes que induzcan al consumo de sustancias psicoactivas; b) Las escenas que contengan violencia verbal y/o física injustificada; c) Los materiales previamente editados que enfatizen lo truculento, morboso o sórdido; d) Las representaciones explícitas de actos sexuales que no sean con fines educativos. La desnudez y el lenguaje adulto fuera de contexto; e) La utilización de lenguaje obsceno de manera sistemática, sin una finalidad narrativa que lo avale; f) La emisión de obras cinematográficas cuya calificación realizada por el organismo público competente no coincida con las franjas horarias previstas en la presente ley”.

Este artículo es la única herramienta interpretativa con la que cuentan los operadores públicos y privados para calificar el material y adoptar decisiones de programación. Se trata de formulaciones cuya incorporación en la norma que rige los servicios es valiosa *per se* pero requiere de manera imprescindible orientaciones que surjan de su aplicación por parte del organismo regulador y otros instrumentos orientadores que colaboren en la tarea cotidiana de los programadores. ¿Qué implica que un contenido sea morboso o sórdido? ¿En qué casos el lenguaje adulto puede considerarse justificado por el contexto? ¿Cuándo la violencia verbal está justificada? Los formatos de las programaciones también se ponen en juego al valorar las respuestas diversas que pueden esgrimirse frente a estas preguntas. ¿Representaciones explícitas de actos sexuales podrían estar justificadas, por ejemplo, en contenidos educativos sobre salud sexual integral dirigidos a adolescentes? ¿El lenguaje obsceno en un contenido de ficción que se emite durante la tarde está siempre habilitado cuando la trama lo justifique? Es la casuística y la aplicación concreta de la norma en distintos casos la que debiera responder esta y otras preguntas.

5.3 Andamiaje institucional para la garantía de los derechos

5.3.1 De la AFSCA al ENACOM

Como hemos visto, los estándares en materia de institucionalidad de las autoridades de aplicación del sector audiovisual son claros: órganos colegiados con representación plural; transparencia y respeto por el debido proceso; rendición de cuentas e independencia del poder político y del poder económico del sector. Estas características resultan estructurantes de la autoridad de aplicación de un Estado que enuncie suscribir a estos estándares.

Con este objetivo, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual previó en sus artículos 10 a 14, la creación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante AFSCA). La AFSCA funcionó hasta su intervención mediante el Decreto 236 de 2015. Luego el decreto de necesidad y urgencia 267 de 15 creó un nuevo organismo, el Ente Nacional de Comunicaciones (en adelante ENACOM) que absorbió además las competencias de la Autoridad Federal de Tecnologías de la

Información y las Comunicaciones (AFTIC), autoridad de aplicación de la Ley de Argentina Digital (Ley 27.978).¹⁹⁹

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había destacado positivamente, en su Informe Anual 2009, la institucionalidad creada por la Ley 26.522 y, en particular, su autoridad de aplicación, la AFSCA.²⁰⁰ En tal sentido la Relatoría manifestó lo siguiente: “esta reforma legislativa [en relación a la Ley 26.522] representa un importante avance respecto de la situación preexistente en Argentina. En efecto, bajo el marco normativo previo, la autoridad de aplicación era completamente dependiente del Poder Ejecutivo, no se establecían reglas claras, transparentes y equitativas para la asignación de las frecuencias, ni se generaban condiciones suficientes para la existencia de una radiodifusión verdaderamente libre de presiones políticas. Asimismo, la Ley No. 26.522 reforma el diseño institucional hasta entonces vigente en la materia, incluyendo la creación de nuevos organismos, tales como la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, y la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. La

¹⁹⁹ Tanto la AFSCA como la AFTIC se habían organizado en base al organismo que existía antes de la sanción de ambas normas, el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), históricamente asociado a las medidas de censura que la dictadura cívico-militar aplicó para restringir el acceso a la información, intervenir en los contenidos y demás acciones adecuadas a su ideario y objetivos políticos. En democracia, el organismo, siempre bajo control gubernamental, adoptó, para la protección de niños y niñas en el horario apto, una serie de criterios similares a los que luego fueron receptados en el artículo 68 de la Ley 26.522. Además, el COMFER participó en iniciativas conjuntas con otros organismos para avanzar en acciones que interpelaran el contenido discriminatorio de algunas programaciones, acompañando el incipiente cuestionamiento al sistema de medios en general que luego se volcaría en las movilizaciones que impulsaron la sanción de una ley democrática para los servicios de comunicación audiovisual. Una de estas iniciativas fue el Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión, creado conjuntamente con el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI) y el entonces Consejo Nacional de la Mujer en 2007, como parte de la implementación del Plan Nacional contra la Discriminación que se había aprobado en 2005.

²⁰⁰ La composición del directorio de la AFSCA daba cuenta de esta vocación de representación plural tanto de las fuerzas políticas como de los actores sociales de la comunicación. Debían integrarlo tres miembros propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (representando a las 1ª, 2ª y 3ª minorías parlamentarias) y 2 miembros propuestos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (uno de ellos académico de la comunicación). Estas personas duraban cuatro años en sus cargos, con renovación alternada con la presidencial.

Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual está conformada de manera plural y diferenciada de la autoridad de aplicación actualmente vigente”.²⁰¹

En párrafos posteriores, respecto al despliegue de las competencias de la autoridad de aplicación prevista originalmente por la ley, la Relatoría advirtió que era “esencial que la autoridad de aplicación se conforme de manera tal que otorgue garantías de independencia e imparcialidad a todos los sectores y que en la implementación de la ley se tenga en cuenta, fundamentalmente, que la finalidad más importante de toda norma de esta naturaleza es garantizar un mayor despliegue de la libertad de expresión, de conformidad con los más elevados estándares en la materia”.²⁰²

La modificación más significativa operada por los decretos que reformaron la AFSCA a finales de 2015, luego de intervenirla y desplazar al titular de su directorio, se operó precisamente en la composición del directorio, donde el Poder Ejecutivo tiene una virtual mayoría automática y se reserva la facultad de remover sin causa a los directores, incluidas aquellas personas que hayan sido nombradas por el Congreso Nacional.²⁰³ Se concentra, de esta manera, el poder sobre el Ente en el Ejecutivo, vulnerando los estándares en la materia. Es evidente que esta modificación se aleja de las virtudes reconocidas por la Relatoría de la Comisión Interamericana, en particular por el nivel de interferencia política que esta modificación ha habilitado sobre la autoridad de aplicación.

De acuerdo con el artículo 12 inciso 12 de la Ley 26.522, una de las funciones de la autoridad de aplicación de la ley y por tanto de su directorio —y que no fue objeto de modificaciones desde la sanción de la norma— es “*fiscalizar y verificar el cumplimiento de las obligaciones* previstas en la presente y los compromisos asumidos por los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual y radiodifusión en los aspectos técnicos, legales, administrativos y *de contenidos*” (el destacado es propio).

²⁰¹ CIDH (2009), Informe Anual 2009 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, párrafos 11 y 13.

²⁰² *Ídem*, párrafo 23.

²⁰³ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/15, artículo 1.

¿Qué ocurrió desde la creación del AFSCA —luego ENACOM— con el despliegue de las competencias asignadas en ese artículo en relación con la fiscalización de las obligaciones sobre contenidos audiovisuales?

Dentro de la estructura actual del ENACOM, y de manera similar en la AFSCA, funciona la Dirección Nacional de Servicios Audiovisuales, una de cuya misión es “organizar y supervisar tareas de fiscalización y control de contenidos de las emisiones de los servicios de comunicación audiovisual”.²⁰⁴ Además, en la órbita de esta dirección, funciona Concejo Nacional de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CONACAI) en el que profundizaremos en el epígrafe siguiente.

A partir de las conclusiones a las que llegue esa Dirección Nacional en el ejercicio de sus tareas de análisis y fiscalización de las programaciones, se movilizan los expedientes administrativos correspondientes en caso de haberse identificado posibles vulneraciones a la normativa vigente.²⁰⁵ Avanzado el trámite, con el correspondiente ejercicio del derecho de defensa de quien es indicado como responsable de la infracción y cumplidas todas las etapas y formalidades, el expediente llega al directorio de la autoridad de aplicación para su consideración y para la adopción de una decisión sancionatoria, en caso de que surja como consecuencia de las constataciones obrantes en la tramitación.

Es en función de este procedimientos, brevemente reseñado, que en el marco de esta investigación hemos analizado todas las actas de directorio primero de la AFSCA y luego del ENACOM, para dar cuenta del lugar que ocupó la exigibilidad de las obligaciones previstas en la Ley 26.522 (artículos 68 y 107) en materia de niñez y adolescencia. Se trata de un total de 163 actas adoptadas en reuniones mantenidas entre el 17 de diciembre de 2009 y el 30 de noviembre de 2023, es decir, a lo largo de

²⁰⁴ ENACOM, Dirección de Servicios Audiovisuales [En línea <https://www.enacom.gob.ar/dinasa>] (Consulta 18 de febrero de 2024).

²⁰⁵ El procedimiento es el reglado en general para todas las instancias de Estado a través de la Ley de Procedimiento Administrativo (ley 19.549) al tiempo que el procedimiento sancionatorio de la autoridad de aplicación quedó establecido en la resolución AFSCA 661/14, modificada en distintas oportunidades durante los últimos años [En línea http://www.saij.gob.ar/legislacion/resolucion-nacional-afsca-661-2014-reglamento_procedimientos_para_sustanciacion.htm?1].

14 años.²⁰⁶ Este período de tiempo abarca entonces, los seis años de gobierno de Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, los cuatro años del período de Mauricio MACRI y toda la presidencia de Alberto FERNÁNDEZ que culminó el 10 de diciembre de 2023.

Como es de esperar por tratarse de una autoridad de aplicación de reciente implementación, el primer año y medio las decisiones focalizan en la organización institucional, aprobación o rechazo de trámites pendientes del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) que había ejercido esas facultades previamente, además de decisiones vinculadas al despliegue de otros artículos clave de la Ley 26.522.

A partir del Acta número 17 fechada el 23 de junio de 2011,²⁰⁷ comienzan a someterse a consideración del directorio, decisiones atinentes al cumplimiento del horario apto para todo público —u “horario de protección al menor” como era nombrado el artículo 17 del Decreto-ley 22.285—²⁰⁸. Es decir, que estas primeras decisiones versan sobre expedientes sancionatorios cuya resolución estaba pendiente, motivo por el cual se fundamentan en la vulneración de la normativa derogada.

Desde el Acta número 21, del 19 de octubre de 2011, en prácticamente todas las reuniones de directorio hasta diciembre de 2015 se adoptaron medidas de sanción (multas, apercibimientos y llamados de atención)²⁰⁹ originadas en emisiones difundidas

²⁰⁶ Todas las actas se encuentran disponibles para su consulta en el sitio web del ENACOM. Las de la AFSCA en el siguiente enlace: <https://www.enacom.gob.ar/actas-ex-afsc> y las del ENACOM en: https://www.enacom.gob.ar/actas-del-directorio_p2585 (Consulta 25 de abril de 2024). En general corresponden a una periodicidad de reuniones mensual, con interregnos en etapas de receso estival de enero.

²⁰⁷ AFSCA, Acta Número 17 del 23 de junio de 2011 [En línea <https://www.enacom.gob.ar/multimedia/actas/ACTA-17.pdf>] (Consulta 26 de abril de 2024).

²⁰⁸ Disponía el artículo 17 del Decreto-ley 22.285 lo siguiente: “En ningún caso podrán emitirse programas calificados por autoridad competente como prohibidos para menores de dieciocho años. En el horario de protección al menor que fije la reglamentación de esta ley, las emisiones deberán ser aptas para todo público. Fuera de ese horario, los contenidos mantendrán a salvo los principios básicos de esta ley. Los programas destinados especialmente a niños y jóvenes deberán adecuarse a los requerimientos de su formación”.

²⁰⁹ El régimen previsto entre los artículos 101 y 118 prevé la graduación según gravedad (llamado de atención, apercibimiento, multa, suspensión de publicidad y caducidad de licencia, que es la más grave de acuerdo con el artículo 103). En esa misma sección se integra el ya comentado art. 107 que considera las infracciones al horario protegido como falta grave en contraposición con las leves también integradas en este régimen. Es preciso además comentar que el artículo 110 establece los criterios para graduar la sanción que taxativamente vincula con los siguientes puntos: a) la gravedad de la infracción; b) la repercusión social de la infracción teniendo en cuenta el impacto en la audiencia; c) el beneficio que haya reportado al infractor el hecho que motivó el reproche.

tanto por canales de televisión como por señales televisivas a cargo de proveedores de cable o satélite (tanto de producción propia como ajenas incluidas en su oferta). Además, se adoptaron decisiones contra productoras audiovisuales responsables de esas programaciones.²¹⁰ Es decir, que de un total del 70 reuniones del directorio de la AFSCA celebradas durante la existencia de esta autoridad, en 39 (es decir, el 55.7%), la cuestión de la protección de niños y niñas y el cumplimiento, o no, de las obligaciones por parte de canales, señales y productoras audiovisuales, integraron la agenda de discusión de la máxima jerarquía del organismo y se adoptaron decisiones. Es muy interesante advertir cómo las decisiones alcanzan no solamente a los canales de televisión de alcance nacional sino también a los regionales y provinciales, a los titulares de señales de televisión nacionales y extranjeras, y a los servicios por suscripción.

Algunas otras cuestiones que es preciso detallar sobre lo que surge del análisis de las actas en este período.

Por un lado, que a partir del acta número 31 de 2012,²¹¹ las decisiones comienzan a versar sobre expedientes ya tramitados por la propia AFSCA desde 2010. Es decir, no se trata de la puesta al día de trámites pendientes del COMFER sino de la plena aplicación de la Ley 26.522 (los artículos 68 y 107 que hemos comentado) como parte del despliegue de competencias de la autoridad surgida de esta ley. Eso supone iniciativa política y también la dotación de recursos a las áreas comprometidas en la sustanciación de los expedientes. Nos referimos a recursos tanto humanos como técnicos y a la provisión de criterios para el análisis y valoración de las programaciones.

Luego, es interesante advertir que, en este período, se incorporan como fundamentación para la adopción de sanciones, las pautas de otros artículos de la Ley 26.522 que también tienen disposiciones sobre protección de grupos sociales en la comunicación audiovisual. Por ejemplo, el artículo 71, que como señalamos oportunamente obliga a todos los que se beneficien por la emisión de programación y

²¹⁰ Tanto las señales como las productoras audiovisuales son sujetos de obligaciones en la Ley 26.522 (por supuesto, en menor medida que los titulares de licencias o autorizaciones). La autoridad de aplicación lleva el Registro Público de Señales y Productoras en el que estas están obligadas a inscribirse (artículo 58 y 60). Lo mismo ocurre con las agencias de publicidad y productoras publicitarias (artículo 59).

²¹¹ AFSCA, Acta Número 31 del 29 de noviembre de 2012 [En línea <https://www.enacom.gob.ar/multimedia/actas/ACTA-31.pdf>] (Consulta 26 de abril de 2024).

publicidad, a cumplir una serie de normas sobre derechos humanos; el artículo 70, que establece la prohibición general de discriminación en las programaciones y de incitar comportamientos perjudiciales para niños, niñas y adolescentes; y las normas sobre publicidad (que también aluden a la niñez) previstas en los artículos 81 y 82. Ciertamente es que, en función del principio de legalidad y de la interpretación del régimen sancionatorio previsto en la Ley 26.522, podría ser cuestionable la aplicación de ese régimen a algunos de los artículos mencionados —pero no es esta una discusión que corresponde profundizar aquí y las actas no aportan pistas que permitan valorarlo en cada caso—. Ahora bien, lo importante es advertir que la valoración del cumplimiento de las obligaciones de programación integra en estos años la agenda de preocupaciones del organismo y que existe un interés estatal en exigir su cumplimiento.

Otra cuestión interesante es que de la lectura de las actas es posible colegir la dinámica de funcionamiento de los posicionamientos de los miembros del directorio en estos temas. En tal sentido, estos documentos permiten advertir que uno de los miembros de las minorías parlamentarias adopta siempre una actitud de abstención o negativa a la votación de las decisiones sobre estos temas. El representante de la otra minoría parlamentaria, por su parte, expresa siempre un voto negativo a las medidas de sanción adoptadas desde entonces.²¹² Si bien estas posturas no modifican la aprobación de estas decisiones por parte del pleno del directorio, sí permiten constatar el valor de la expresión de las disidencias en el marco del requisito de pluralidad de un organismo de este tipo. Del mismo modo, en términos de análisis político del devenir de esta institucionalidad, esas disidencias permiten entrever cuál será la perspectiva que caracterizaría al organismo a partir de su transformación en ENACOM en diciembre de 2015.

Precisamente el análisis de las actas del período 2016-2019 arroja un panorama opuesto al que hemos descripto hasta aquí: de un total de 55 reuniones celebradas en este período por el directorio del ENACOM, solamente en tres de ellas (es decir, el 5.4%) se sometieron a consideración medidas sancionatorias fundamentadas en la protección

²¹² Nos referimos a Marcelo STUBRIN y Gerardo MILMAN, directores de la AFSCA en representación de la oposición al partido gobernante entonces.

legal de niños y niñas. Se trata de las actas identificadas con los números 17 del 15 de abril de 2017,²¹³ 28 del 21 de diciembre de 2017²¹⁴ y 29 del 5 de enero de 2018.²¹⁵

El acta 17 de 2017 da cuenta del análisis, por parte del directorio, de seis expedientes sancionatorios correspondientes a fiscalizaciones llevadas adelante por la AFSCA sobre programaciones emitidas en los años 2010, 2011 y 2012. Otra cuestión no menor que surge del análisis es que los expedientes refieren exclusivamente a la programación de dos señales exclusivamente dedicadas al contenido noticioso: Canal 26 (titularidad de la empresa Eventos Producciones S.A.) y Crónica TV (responsabilidad de Estrella Satelital SRL). Si bien se trata de dos señales televisivas caracterizadas por la truculencia de sus coberturas, en particular de hechos policiales, es preciso advertir que, en un contexto de inacción palmaria, las decisiones sancionatorias recaen de manera exclusiva sobre dos señales de noticias. Las otras dos actas de este período que aluden a la protección de niños y niñas (números 28 y 29) analizan literalmente solo dos expedientes, uno de ellos contra la señal de televisión “Europa Europa” por la emisión de una película no apta en horario protegido, lo cual nos devuelve al (irresuelto) problema del sistema de autorización para la emisión de películas en televisión del que hemos dado cuenta en este mismo capítulo.²¹⁶

Es claro que la modificación regresiva de la Ley 26.522 al comienzo de la presidencia de MACRI no solamente tuvo ese impacto en las materias específicamente incluidas en esa reforma (centralmente, los límites a la concentración de los servicios audiovisuales y la exclusión de los servicios por suscripción de esa consideración) sino que deslegitimó y paralizó la vigencia del resto del articulado. En tal sentido, efectivamente los titulares de servicios por suscripción entendieron cesadas sus obligaciones en materia de contenidos por efecto de la reforma y el resto de los sujetos

²¹³ ENACOM, Acta de Directorio número 17, [En línea https://www.enacom.gob.ar/multimedia/noticias/archivos/201704/archivo_20170407051046_2994.pdf] (Consulta 15 de abril de 2024).

²¹⁴ ENCOM, Acta de Directorio número 28 [En línea https://www.enacom.gob.ar/multimedia/noticias/archivos/201801/archivo_20180112115955_1941.pdf] (Consulta 20 de abril de 2024).

²¹⁵ ENCOM, Acta de Directorio número 29 [En línea https://www.enacom.gob.ar/multimedia/noticias/archivos/201801/archivo_20180112115955_1941.pdf] (Consulta 20 de abril de 2024).

²¹⁶ Véase epígrafe 2.2.1.

obligados consideraron que ya la ley estaba perimida y que era en su totalidad virtual letra muerta (a pesar de que no se hubieran modificado ninguna de las disposiciones sobre protección de niñez y adolescencia). Por supuesto, la inacción de la autoridad de aplicación, constatada en el análisis de estas actas, acompañó y legitimó esta percepción sobre el “nuevo escenario” regulatorio.

Ahora bien, en contra de lo que era esperable a partir de la asunción del gobierno de Alberto FERNÁNDEZ —del mismo sector político que había impulsado la sanción de la ley 26.522—,²¹⁷ este escenario se consolidó acompañado además de una falta de cuestionamiento institucional y político a las reformas que la gestión anterior había operado sobre la norma. Así, la idea extendida y fagocitada además desde los propios actores mediáticos de que “la ley de medios ya no existe”, ni siquiera en materia de protección de las audiencias de niños y niñas, se veía tácitamente suscripta por las decisiones políticas acuñadas por el ENACOM —donde tampoco se operaron cambios que acercaran esa institucionalidad a los estándares de libertad de expresión sobre independencia respecto al poder ejecutivo que habían sido avasallados por la reforma de Mauricio MACRI.

De ello da cuenta el análisis de las actas de las reuniones de directorio que se realizaron entre 2020 y 2023. De un total de 38 reuniones, solo en una —la número 72 del 4 de agosto de 2021— se trataron siete expedientes sancionatorios referidos al artículo 68 de la ley 26.522.²¹⁸ Los hechos referidos en estos expedientes ocurrieron en 2015 y 2016, es decir, cinco años antes de su tratamiento por el directorio que decidió apercibimientos y multas de monto ya entonces exiguo y, por tanto, sin impacto económico en los canales y productoras audiovisuales que resultaron multadas.

El panorama descrito no solamente nos permite constatar una decisión política que consolida los efectos regresivos en materia de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en los servicios audiovisuales, sino que además nos permite

²¹⁷ Nos referimos a la coalición política Frente de Todos que articuló a sectores del Partido Justicialista, al kirchnerismo, a grupos progresistas de izquierda y a organizaciones sociales.

²¹⁸ ENCOM, Acta de Directorio número 72 [En línea https://www.enacom.gob.ar/multimedia/noticias/archivos/202109/archivo_20210915102345_3384.pdf] (Consulta 22 de abril de 2024). Las decisiones adoptadas en estas reuniones luego debieran materializarse en las resoluciones administrativas correspondientes.

interpelar cuáles son las tareas de fiscalización que desarrolla la Dirección Nacional de Servicios Audiovisuales de ENACOM, qué parámetros se encomienda supervisar, con qué criterios, qué ocurre con los resultados de esas fiscalizaciones.

Una respuesta posible a esta pregunta —más allá de la inercia evidente de la falta de voluntad política—, que surge también del análisis de las actas, es que las tareas encomendadas se focalizan en lo que suele denominarse “faltas objetivas”, es decir, que no requieren valoración de quien analiza las programaciones (por ejemplo, si se emitió, o no, el himno nacional a las 24.00; si se informa la matrícula profesional de los profesionales de la salud que participan en los programas; o si se informan los números de asistencia a mujeres víctimas de violencia cuando se abordan estas temáticas, o de asistencia a personas con consumos problemáticos cuando se tematizan mediáticamente estos consumos). Estas faltas están previstas en la propia ley 26.522, al tiempo que reglamentaciones adoptadas con posterioridad establecieron la obligación de incorporar las líneas de asistencia en los casos antes planteados. Este escenario nos sitúa en la paradoja de que la misma persona que realiza el chequeo de la inclusión de los números de asistencia, por ejemplo en los casos de violencia de género, no debe valorar si la cobertura cumple en general con las pautas legales sino solo constatar la incorporación del número (imaginemos que esa cobertura incluye registros audiovisuales o recreaciones ficcionales de los hechos de violencia en clave de exaltar el morbo y la truculencia, con escenas de violencia física y/o verbal, en esos casos quien analiza la programación comprobará solamente la inclusión del número de asistencia, sin valorar la posible vulneración de las pautas de protección de niños y niñas en la cobertura).²¹⁹

El proceso descrito y la documentación analizada revelan la situación desprotección en la que se encuentran las audiencias de niños y niñas en los servicios audiovisuales en Argentina en virtud de la inacción estatal de los últimos años en materia de supervisión del cumplimiento de la normativa vigente, que es posible colegir en función de lo expuesto hasta aquí.

²¹⁹ La obligación de poner en pantalla el número de asistencia 144 surge del artículo 2 de la ley 27.039 de 2014, por la cual se crea el “Fondo Especial de Difusión de la Lucha contra la Violencia de Género”. La supervisión de su cumplimiento estaba originalmente asignado a la AFSCA y luego pasó al ENACOM.

5.3.2 El Consejo Nacional de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CONACAI)

En el marco de la Ley 26.522, uno de los ámbitos institucionales cuya creación celebró la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana en 2009 en el Informe citado en el epígrafe anterior, es el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CONACAI).

El CONACAI se creó como una instancia de carácter multidisciplinario, pluralista y federal cuya función principal es, de acuerdo con la descripción acuñada por el propio Consejo, “asesorar a la autoridad de aplicación en el diseño de políticas públicas en materia de comunicación e infancias con perspectiva de derechos humanos”.²²⁰

Ahora bien, el artículo 17 de la Ley 26.522 establece una extensa lista de funciones asignadas al CONACAI, algunas de ellas habilitan el despliegue de acciones en materia de vigilancia sobre los contenidos y de asistencia a la autoridad de aplicación en esta materia.

En efecto, el inciso b) del artículo 17 dispone que el Consejo debe “establecer criterios y diagnósticos de contenidos recomendados o prioritarios y, asimismo, señalar los contenidos inconvenientes o dañinos para los niños, niñas y adolescentes, con el aval de argumentos teóricos y análisis empíricos”. Del mismo modo, de acuerdo con el inciso l) el CONACAI tiene entre sus misiones “establecer y concertar con los sectores de que se trate, criterios básicos para los contenidos de los mensajes publicitarios, para evitar que éstos tengan un impacto negativo en la infancia y la juventud, teniendo en cuenta que una de las principales formas de aprendizaje de los niños es imitar lo que ven”.

El valioso enfoque de la acción desplegada en general por el CONACAI —tanto en sus inicios cuando hacía parte de la vitalidad de la ley recién aprobada, como en los últimos años—, se focalizó, no obstante estas mandas legales, en la promoción de derechos que también forman parte de las misiones encomendadas en el artículo 17. De ello da cuenta una agenda centrada en la visibilización de la niñez y la adolescencia en los contenidos audiovisuales, en la participación de niñas y niños con voz propia en

²²⁰ La información sobre la actividad del CONACAI en los últimos años puede consultarse en el sitio web institucional [En línea <http://www.consejoinfancia.gob.ar/>] (Consulta 20 de marzo de 2024).

las programaciones y en la creación audiovisual, y en algunas recomendaciones de buenas prácticas para el tratamiento mediático de situaciones que involucran a niños y niñas (en particular, reclamando la protección de derechos como la identidad y la intimidad).

La protección frente a los contenidos audiovisuales inadecuados, que forma parte de las obligaciones del Consejo y fundamentalmente de la autoridad de aplicación a quien debe asesorar, está ausente de la agenda del CONACAI tal como surge de la reseña pública de sus reuniones plenarias y de las acciones informadas.²²¹

A ello puede haber contribuido el hecho de que el funcionamiento del CONACAI haya experimentado los mismos vaivenes y desventuras de otras herramientas institucionales previstas por la Ley 26.522. Durante el gobierno de Mauricio MACRI se redujo la cantidad de miembros y prácticamente no mantuvieron reuniones ni se construyó una agenda de trabajo. Luego en el gobierno de Alberto FERNÁNDEZ el CONACAI fue convocado nuevamente y reintegrada su composición original.²²²

No obstante, en ninguna de estas etapas el Consejo desplegó las funciones de protección encomendadas por la Ley 26.522. Se desaprovechó por tanto una herramienta institucional que podría haber fortalecido y aportado fundamentos

²²¹ *Ídem.*

²²² En un afán de representar de la manera lo más amplia posible a los actores públicos, privados y de la sociedad civil con injerencia en el tema, fueron convocados para conformar el CONACAI una vez restablecido las siguientes instituciones: gobiernos provinciales y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, Ministerio de Cultura de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDROAR), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño (CASACIDN), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP), Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), Unión de Docentes Argentinos (UDA), Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET), Confederación de Docentes Argentinos (CEA), Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), Sociedad Audiovisual para la Infancia y la Adolescencia Argentina (SAVIAA), Asociación Civil Las Otras Voces, Asociación Civil Nueva Mirada, Fund TV, Signis Argentina, Sociedad Argentina de Pediatría (SAP), Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión (CAPIT), Sociedad General de Autores de la Argentina (ARGENTORES), Asociación Argentina de Publicidad (AAP). Es importante notar la representación de sectores sindicales y de las cámaras que nuclean a productores audiovisuales privados.

sustantivos y técnicos al despliegue de las competencias de vigilancia de la autoridad de aplicación, o cuanto menos interpelado su inacción.

5.3.3 La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual

La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual es el organismo creado por la Ley 26.522 (artículos 19 y 20) para la salvaguarda de los derechos de las audiencias en su relación con estos servicios. Funciona, de acuerdo con sus pautas de creación, en el ámbito del poder legislativo al que rinde cuentas, tiene autonomía financiera y sus funciones principales son canalizar y dar respuesta a las denuncias, reclamos y consultas del público de la radio y la televisión; formular recomendaciones a los servicios y a los organismos con competencia en la materia; convocar audiencias públicas para analizar el funcionamiento de los servicios en todo el país; proponer modificaciones a normas y reglamentaciones; y representar los intereses del público y la colectividad en sede administrativa o judicial con legitimidad procesal para actuar en tal carácter.

La creación de este organismo es coherente con la definición de la actividad de los servicios audiovisuales como una actividad de interés público (artículo 2 de la Ley 26.522) que otorga una incidencia mayor del Estado en la regulación, y de la fundamentación de toda la normativa en el respeto de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución Nacional, como parte de las obligaciones de quienes ejercen y de cualquier manera se benefician de la comunicación en radio y televisión. Sin capacidad sancionatoria pero sí de articulación y recomendación para la acción, la Defensoría se puso en funcionamiento en noviembre de 2012, tres años después de sancionada la ley y permanece en funciones al cierre de esta tesis, a pesar de distintos intentos de dismantelar y vaciar de sentido la existencia del organismo.²²³

²²³ Por ejemplo, dejándolo en situación de acefalía por más de tres años una vez vencido el plazo de la primera defensora, a finales de 2016. Esta situación debió ser prevista y encausada institucionalmente por la Comisión Bicameral del Congreso que tiene obligaciones en este sentido (artículo 20 de la Ley 26.522), tal como se explica más adelante en este capítulo.

Las modalidades de participación activa y de compromiso de las audiencias con sus reclamos confirmaron la trascendencia de la existencia de un espacio que fuera “caja de resonancia” institucional y con posibilidad de interpelación sobre problemáticas sociales de gravedad y larga data que tienen una dimensión comunicacional y cultural sustantivas, en particular en un momento histórico del país en el cual se pusieron fuertemente en discusión las representaciones mediáticas, la responsabilidad social de los medios de comunicación y, en general, su papel en la sociedad. En este marco, la Defensoría del Público gestó una modalidad de actuación basada en el diálogo transformador, en la búsqueda de reparaciones simbólicas a los derechos vulnerados, en la formación y la concientización de los actores de la comunicación,²²⁴ y en la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en los distintos espacios institucionales.

La niñez y la adolescencia ocuparon desde los inicios un lugar central en la agenda de trabajo de la Defensoría, funcionando como línea de trabajo transversal a todas las áreas (investigación, capacitación y promoción, relaciones con las audiencias y protección de derechos).²²⁵

²²⁴ A estos efectos, la Defensoría elabora guías y recomendaciones de tratamiento mediático adecuado de temáticas específicas, como el abandono y extravío del domicilio, la violencia sexual contra niños y niñas, el respeto de las y los adolescentes en las coberturas de procesos electorales, la salud mental, el suicidio o la situación de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Todas estas recomendaciones y documentos se encuentran disponibles para la consulta en el sitio web del organismo [En línea www.defensadelpublico.gob.ar] (Consulta 22 de octubre de 2022).

²²⁵ Incluso durante todo el año 2014 la Defensoría llevó adelante audiencias públicas para y sobre niños, niñas y adolescentes donde ellos y ellas tomaron la palabra en cada región del país, exponiendo su visión sobre la situación de los servicios audiovisuales, luego de un proceso de reflexión y participación promovido por la Defensoría en diálogo con los actores sociales dedicados a las infancias en cada región. Las audiencias permitieron visibilizar un colectivo heterogéneo, con necesidades e intereses múltiples que escasamente es representado como tal a través de los medios audiovisuales. Como consecuencia de ese proceso de un año, niños, niñas y adolescentes elaboraron y suscribieron la “Declaración sobre la Juventud y los Medios Audiovisuales”, uno de cuyos ejes es “Proteger si excluir”, consigna que se entiende del siguiente modo: “Ampliar, complejizar y hacer respetar los mecanismos de protección para niñas, niños y adolescentes en relación a los medios de comunicación audiovisual atendiendo especialmente a que no se tornen restrictivos del acceso a informaciones útiles y necesarias para el ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de niñas, niños y adolescentes. Debe respetarse y hacerse respetar el horario de protección para niñas, niños y adolescentes en todos los medios del país. Véase Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (2014) “Declaración sobre la Juventud y los Medios Audiovisuales” [En línea https://archivo.defensadelpublico.gob.ar/sites/default/files/declaracion_sobre_la_juventud_y_los_medios_audiovisuales_-_encuentro_nacional_conclusiones_de_las_audiencias_publicas_2014.pdf] (Consulta 20 de diciembre de 2023).

La preocupación por la situación de las audiencias de niños y niñas ha sido siempre una constante en las inquietudes expresadas por la ciudadanía ante la Defensoría. Los reclamos versan en general sobre contenidos violentos y morbosos, en particular en coberturas periodísticas; representaciones sexualizadas, y abordaje inadecuado de los consumos problemáticos y de situaciones de riesgo para la vida y la integridad de niños y niñas (por ejemplo, a través de la banalización de las conductas suicidas).

En el marco de la tramitación de numerosos reclamos, la Defensoría adoptó, con particular énfasis durante sus primeros años de actuación, una serie de resoluciones que no solo dan cuenta de la tramitación y de la resolución de los casos sino que además aportan pautas interpretativas sobre el alcance de la normativa en base al análisis concreto interdisciplinario de los contenidos emitidos. Cuando se verifica un incumplimiento grave de la normativa, sin interés además del servicio en reparar los derechos y asumir un compromiso de no repetición, la situación es informada a la autoridad de aplicación para su valoración y para el análisis de la posible aplicación de sanciones —escenario que, como hemos reflejado en el epígrafe anterior no solía obtener mayores resultados—.

También respecto de la protección de niños y niñas en el horario apto, la Defensoría trabajó conjuntamente con UNICEF en dos líneas de acción. Por un lado, la formulación de recomendaciones específicas sobre cumplimiento del horario apto para todo público en las coberturas informativas, y por otro, a través de la promoción de una medida de corregulación que fue el “Compromiso público para una mejor protección de los derechos de niñas, niñas y adolescentes durante el horario apto para todo público”, al que adhirieron señales de televisión, productoras de programas audiovisuales, titulares de emisoras radiales y canales públicos.

Después de una primera gestión (2012-2016) íntegramente a cargo de una defensora elegida por la Comisión Bicameral del Congreso tal como prevé la Ley 26.522, la Defensoría quedó acéfala con una dirección interina que continuó y profundizó las líneas de acción ordenadas por la ley y consolidadas en los primeros cuatro años de trabajo. En septiembre de 2017 el organismo fue intervenido por una persona venida

desde la Secretaría General de la Presidencia de Mauricio MACRI, luego de formalizarse esta maniobra en el Congreso de la Nación, y comenzó un proceso de progresiva inacción y vaciamiento. En abril de 2020 se normalizó la titularidad de la Defensoría y se retomaron funciones en el contexto fuertemente restrictivo de la pandemia del Covid 19.

No obstante, acechan en el Congreso Nacional distintas iniciativas para derogar los artículos 19 y 20 de la ley 26.522 y con ellos la existencia misma del organismo. La finalización del mandato de la actual defensora en junio de 2024 podría poner este escenario más a la mano de los detractores de este organismo que si bien nunca fue cuestionado por los propios servicios audiovisuales, productoras, agencias publicitarias o anunciantes, quienes nunca vieron en la modalidad de acción de la Defensoría un riesgo de afectación a la libertad de expresión, sí ha estado en la mira de los actores políticos que cuestionaron y sabotearon la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual desde sus inicios, a pesar de la confirmación de su constitucionalidad por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación.

5.4 Conclusiones

Iniciamos este capítulo con un repaso por la historia del surgimiento y regulación de la televisión en Argentina, un país que vivió su primera experiencia de golpe militar en 1930 y tuvo, hasta 1983, períodos democráticos espasmódicos y débiles, entre los cuales se destacó el surgimiento del movimiento social peronista que conquistó derechos para los sectores trabajadores y que mantiene —con un sinfín de matices, corrientes y conflictos— vigencia hasta la actualidad. La última dictadura cívico-militar (1976-1983) fue el período más trágico de la historia reciente.

En este marco, como en otros países de la región, el impulso a la industria televisiva estuvo desde los inicios en manos privadas, con intervenciones de los gobiernos militares, en particular de la última dictadura, dirigidas a garantizar el control de la circulación de información y la estrategia de disuasión de la atención de la población en lo que estaba pasando en el submundo del terror, la persecución, la desaparición y la muerte.

Luego de muchos años del retorno de la democracia, la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, resultado del ineludible compromiso de los sectores sociales mayoritarios que impulsaban la democratización de las comunicaciones, representó una auspiciosa oportunidad histórica que duró muy poco tiempo. Atrapada en un uso político llevado al extremo, la ley duró íntegra lo que duró el gobierno que la impulsó, y se desvaneció en sus aspectos más transformadores apenas llegó al poder un signo político contrario.

En este capítulo hemos procurado articular este análisis histórico con lo ocurrido con la garantía de los derechos de las audiencias de niños y niñas, por lo que corresponde ahora valorar este panorama a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

En este sentido, corresponde comentar, en primer lugar, que los niños, niñas y adolescentes son considerados en la normativa vigente como titulares de derecho en su relación con los servicios audiovisuales y sus contenidos. Ello surge de la jerarquía constitucional asignada a la Convención sobre los Derechos del Niño, de la existencia de una norma nacional coherente con la Convención —aunque no incluya pautas expresas sobre la temática, recoge extensamente los postulados y criterios interpretativos de ese tratado— y de la propia Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que está expresamente basada en un paradigma de derechos, y en particular de derechos de niños y niñas. Las medidas de reforma regresiva y desarticuladora, adoptadas por el poder ejecutivo —y avaladas por el legislativo— desde finales de 2015, no alteraron formalmente el reconocimiento de estos derechos, independientemente de la flexibilización de ciertas garantías y de la parálisis de la autoridad de aplicación en activar los mecanismos de exigibilidad.

Esta integración entre normativas, que es evidente y expresa desde los primeros artículos de la Ley 26.522, se ratifica y refuerza en el artículo 71 que establece las leyes de obligatorio cumplimiento para “quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficio por la transmisión de programas y/o publicidad”, incluyendo en la nómina a la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Para el despliegue de funciones de organismos como la

Defensoría del Público, esta formulación del alcance de las responsabilidades representó una ventana de oportunidad clave. Ello porque permitió interpelar a actores de la comunicación que no habían mantenido hasta entonces diálogos con el Estado en una clave de reflexión sobre las propias prácticas, reparación y transformación, y porque aportó las pautas interpretativas para todas las temáticas de niñez y adolescencia regladas por la ley audiovisual.

Es decir, en el plano de las normas, existe este reconocimiento y se encuentra alineado con la Convención sobre los Derechos del Niño.

Ahora en el terreno del ejercicio concreto de la responsabilidad estatal para la realización de esos derechos, el panorama reseñado revela abandono, desinterés e incertidumbre por el porvenir.

Podríamos suscribir que, por subsistir las obligaciones de la Ley 26.522 en materia de protección de niños y niñas entre las 6 y las 22 horas, el Estado cumple su obligación en materia de regulación: las normas existen, no fueron cambiadas.

Sin embargo, y sin avanzar aun en el terreno de la aplicación concreta, ¿es la normativa vigente adecuada para dar expectativas de una protección real?, ¿resulta efectivo tener un horario protegido de 16 horas, sin segmentación, sin franjas de refuerzo y sin obligación de clasificación y de aplicar una señalización indicativa accesible sobre esa clasificación a las audiencias, más allá de lo reglado para el contenido adulto?, ¿es suficiente, en número de conductas y en calidad de las definiciones, el “catálogo” reglado por el artículo 107 de la ley 26.522? ¿es adecuado el régimen sancionatorio previsto por la ley?

De haber existido una acción sostenida y coherente de la autoridad de aplicación, y de la voluntad política del Estado en general, es posible que estas preguntas tuvieran respuestas en un sentido positivo y protectorio. Por ejemplo, la autoridad de aplicación podría haber desarrollado pautas y recomendaciones para brindar claridad sobre los conceptos utilizados para calificar los contenidos (“morboso”, “truculento”, “sórdido”, “obsceno”, “adulto”, “sistemática”). Podría, además, haber generado medidas de estímulo al cumplimiento de las pautas de protección. Por

ejemplo, incentivos fiscales, reconocimiento público o facilidades para la renovación de licencias en función del cumplimiento de la ley. Del mismo modo, en base a la sinergia entre la normativa de protección de infancia y la normativa audiovisual, podría haber impulsado instrumentos de corregulación y habilitado espacios de reflexión permanente sobre los desafíos que plantea el respeto de las audiencias de niños y niñas, por ejemplo, en el tratamiento de la información periodística en los noticieros o en el abordaje de situaciones de violencia o temáticas en principio adultas en formatos como magazines diurnos o incluso ficciones. Y finalmente, la aplicación de la norma podría haber funcionado como fuente de fundamentación y exegesis del análisis de los contenidos.

Sin embargo, nada de todo esto se registra en este caso y, al analizar no solamente las características institucionales sino la acción de la autoridad de aplicación, la distancia entre el deber ser y los estándares internacionales queda en evidencia.

En este sentido, la deriva de inacción y abandono por los derechos de niñas y niños —ni siquiera compensada con un activismo más robusto del Consejo Nacional de la Comunicación y la Infancia (CONCACAI) o con medidas de fortalecimiento de iniciativas de investigación, participación de niños, niñas y adolescentes, u otras acciones de promoción de derechos— revela un panorama inquietante respecto a la voluntad política y a la capacidad del Estado frente a los desafíos que representa la protección de las infancias en el entorno multiplantalla.

Si bien inicialmente podría señalarse que la atención —y luego la desatención— estatal por el tema estuvo en sintonía con las modificaciones regresivas que sufrió la Ley 26.522 y que por supuesto expandieron sus efectos más allá de los puntos efectivamente reformados, la continuidad y consolidación de este escenario entre 2020 y 2023 muestran claramente un desinterés de carácter estructural por el tema.

La experiencia de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, reconocida internacionalmente, o herramientas institucionales innovadoras como el CONACAI quedaron, a pesar de sus logros, también atrapadas por la inacción de la autoridad de aplicación. La vocación transformadora de sus acciones requería la

decisión política de una autoridad comprometida en hacer valer de manera sostenida y consistente la ley y los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Capítulo 6. Chile

6.1 Breve panorama de la conformación del sector televisivo y su regulación

El despliegue de los servicios de televisión en Chile no estuvo signado, en su origen, por una lógica privado-comercial. Este elemento, junto con la intervención significativa del Estado en el control de los contenidos del audiovisual en las distintas etapas políticas (que incluyeron 17 de dictadura militar entre 1973 y 1990), nos permite comprender por qué el caso chileno se distingue del resto de los analizados en esta investigación.

En este epígrafe describiremos, en primer lugar, los rasgos del desarrollo de la televisión en el país andino con especial atención al protagonismo de las universidades como impulsoras y dinamizadoras del sector.

A continuación, analizaremos el marco jurídico general que se adoptó para la televisión y sus vicisitudes durante la dictadura, etapa en la cual el control del régimen sobre las universidades fue determinante en el perfil de las emisoras y sus contenidos. En el mismo sentido, comentaremos la situación de la televisión pública durante estos años. En 1990, junto con la restauración democrática, se produjo la introducción de la televisión comercial en Chile, etapa que abordaremos a continuación, para luego acercarnos hasta el panorama actual.

6.1.1 La infraestructura cultural universitaria como impulsora del desarrollo de la televisión

A diferencia de los otros casos estudiados en esta tesis, marcados por la iniciativa del sector privado-comercial en la gestión de licencias y/o en el desarrollo de contenidos para televisión, en Chile son las universidades las que exploran e inician las transmisiones de televisiones sobre finales de la década de 1950, es decir, unos años más tarde que sus pares del Cono Sur.

En agosto de 1959 comienzan a emitir, de manera precaria, los canales de la Universidad Católica de Valparaíso y de la Pontificia Universidad Católica de Chile en

Santiago. En noviembre de 1960 inicia sus transmisiones el canal de la Universidad Nacional de Chile. El rol de las universidades en este proceso se explica en el alto prestigio interno del sistema universitario tanto público como privado, en su capacidad de iniciativa en el campo de la cultura y en la garantía que representaban por estas razones las universidades en términos de un más robusto pluralismo político-ideológico. Tanto la izquierda en sus distintas vertientes como los grupos demócrata-cristianos e incluso algunos sectores de la derecha desconfiaban de la iniciativa privada para la salvaguarda del pluralismo. Es así que se desarrolló, desde aquellas primeras emisiones experimentales y luego con la consolidación de los canales, un sistema que no anclaba en la lógica comercial y tampoco en la político-gubernamental, sino justamente por la diversidad política y cultural que expresaban las propias universidades (FUENZALIDA, 2002: 164).

Es preciso mencionar además que el desarrollo del sector industrial en Chile, caracterizado por la ausencia de grupos empresarios nacionales de envergadura y de empresas de capitales extranjeros que dinamizaran la producción de equipamientos, explica el fracaso de algunas iniciativas comerciales que se intentaron en los primeros años.

En 1969, bajo la presidencia de Eduardo FREI —político demócrata-cristiano que llevó al poder a la Concertación de Partidos por la Democracia— fue creada la Televisión Nacional de Chile (en adelante TVN), un canal y red nacional de televisión con aspiraciones de cubrir la totalidad de la extensión del país. Este nuevo actor comunicacional se sumaba a los canales universitarios ya en funcionamiento, los cuales, a su vez, estaban inmersos en un debate interno y público sobre el carácter de sus programaciones.

En este sentido, algunos sectores cuestionaban que estos canales basaran su programación en el entretenimiento para conseguir audiencias, bregando por contenidos que expresaran las distintas vertientes del pensamiento universitario. Los detractores de esta última idea la cuestionaban por elitista y antipopular. A ello se sumaba el hecho de que los canales universitarios eran, por expresar el dinamismo cultural y el pluralismo político de esos años, caja de resonancia de disputas más

amplias, una situación de la que no escapó TVN que tenía también una confrontación plural en el directorio y entre sus trabajadores y trabajadoras.

En este clima de ebullición que trascendía por supuesto las fronteras de Chile pero impactaba especialmente en el nivel de debate político y social que caracterizó esos años del país, Salvador ALLENDE, médico y político perteneciente al Partido Socialista de Chile, asume la presidencia el 3 de noviembre de 1970 como parte de la coalición denominada Unidad Popular (en la que se sumaban al Socialismo los partidos Comunista, Radical y Social Demócrata, el Movimiento de Acción Popular Unitaria y la Acción Popular Independiente).

La visión del Gobierno de la Unidad Popular en relación con los medios de comunicación en general se enmarcó en un objetivo más amplio: la conformación de una nueva cultura. En tal sentido, el programa de gobierno difundido previamente a las elecciones sostenía lo siguiente: “El proceso social que se abre con el triunfo del pueblo irá conformando una nueva cultura orientada a considerar el trabajo humano como el más alto valor, a expresar la voluntad de afirmación e independencia nacional y a conformar una visión crítica de la realidad [...] Pero la cultura nueva no se creará por decreto; ella surgirá de la lucha por la fraternidad contra el individualismo; por la valoración del trabajo humano contra su desprecio; por los valores nacionales contra la colonización cultural; por el acceso de las masas populares al arte, la literatura y los medios de comunicación contra su colonización”.²²⁶

Específicamente respecto a los medios de comunicación, en los que engloba radio, editoriales, televisión, prensa y cine, los considera fundamentales para ayudar a la formación de una nueva cultura y un hombre nuevo, y prevé al respecto lo siguiente: “Por eso se deberá imprimirles una orientación educativa y liberarlos de su carácter comercial, adoptando las medidas para que las organizaciones sociales dispongan de estos medios eliminando en ellos la presencia nefasta de los monopolios. El sistema nacional de cultura popular se preocupará especialmente del desarrollo de la industria

²²⁶ *Programa básico del gobierno de la Unidad Popular*, Santiago de Chile, aprobado el 17 de diciembre de 1969 [En línea <https://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0000544.pdf>] (Consulta 22 de noviembre de 2023), pág. 28.

cinematográfica y de la preparación de programas especiales para los medios de comunicación masiva”.²²⁷

Es interesante, consideramos, traer a estas páginas, y al análisis del desarrollo de los medios de comunicación en la región en general, los objetivos expresados en el programa de gobierno de la Unidad Popular por dos cuestiones centrales. Por un lado, porque dan cuenta del ideario cultural que la sociedad chilena acompañó en aquellas elecciones y que era a su vez coherente con el rol que instituciones de la cultura como las universidades, en diálogo con el Estado, asumieron desde los inicios de la televisión en Chile. Por otro, porque permiten comprender y dimensionar la virulencia con que los sectores conservadores en alianza con las fuerzas armadas y de seguridad, respondieron a estos postulados sobre la vida social, política, económica y cultural, instaurando una dictadura que pudo retener el poder durante tantos años.

Al asumir ALLENDE la presidencia acababa de aprobarse la Ley 17.377 que, como veremos más adelante, es la primera norma emanada del Congreso referida a la televisión. La vigencia de sus postulados y del sistema de medios audiovisuales como se conocía hasta entonces se mantuvo durante los exactos mil días de presidencia de la Unión Popular.²²⁸ En este marco registra no obstante ZAROWSKY (2009: 14) la experiencia de la toma y control por parte de los trabajadores del Canal 9 (de la Universidad de Chile) entre enero de 1972 y el 9 de septiembre de 1973. Este proceso tuvo un impacto en la programación del canal, que brindó desde entonces un lugar más relevante a las voces de sectores populares cuyas preocupaciones y posiciones estaban en general subrepresentados en los contenidos. Además, se logró una innovadora experiencia de

²²⁷ *Ídem*, pág. 31.

²²⁸ El artículo 1 de esta ley condensa el ideario que se tenía entonces sobre el papel de la televisión en la vida social, razón por la cual es pertinente recuperarlo en esta nota. Puntualmente, dicho artículo disponía: “La televisión como medio de difusión ha de servir para comunicar e integrar el país; difundir el conocimiento de los problemas nacionales básicos y procurar la participación de todos los chilenos en las grandes iniciativas encaminadas a resolverlos; afirmar los valores nacionales, los valores culturales y morales, la dignidad y el respeto a los derechos de la persona y de la familia; fomentar la educación y el desarrollo de la cultura en todas sus formas; informar objetivamente sobre el acontecer nacional e internacional, y entretener sanamente, velando por la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud. Además de estas funciones, a la televisión universitaria le corresponde ser la libre expresión pluralista de la conciencia crítica y del pensamiento creador. La televisión no estará al servicio de ideología determinada alguna y mantendrá el respeto por todas las tendencias que expresen el pensamiento de sectores del pueblo chileno”.

realización participativa y pluralista de la programación como parte del manejo del canal por sus trabajadores y en diálogo abierto con la sociedad.

El bombardeo al Palacio de la Moneda (edificio sede del Gobierno de Chile) el 11 de septiembre de 1973 fue el episodio dramático con el que culminó la presidencia de Allende a raíz del derrocamiento encabezado por las Fuerzas Armadas y los Carabineros (tal como se denomina a las fuerzas policiales chilenas).

La dictadura militar del Gral. Augusto PINOCHET se mantuvo durante diecisiete años a cargo del Gobierno. En este período se implantó un régimen represivo basado en la desaparición forzada de personas, la tortura y la detención clandestina en campos y lugares ilegales de alojamiento de prisioneros, en particular, personas identificadas como opositores políticos y miembros de grupos vinculados con las ideas de izquierda en Chile.

Los elementos centrales de las medidas adoptadas en relación con el funcionamiento de la televisión se dirigieron al control político de los canales, a la expansión de la televisión en términos de alcance territorial y al desfinanciamiento público del sistema que por entonces involucraba a las tres emisoras universitarias y a TVN.

El control político de los canales de televisión, que era imprescindible para obturar el acceso a la información sobre las acciones represivas y cristalizar el silenciamiento social, es una de las primeras medidas del régimen que se concreta a través de la disolución de los directorios democráticamente conformados y en su reemplazo por nuevas autoridades, los rectores delegados de la Junta Militar, a cuya discrecionalidad quedaron subsumidas todas las decisiones (FUENZALIDA, 2002: 174).

La expansión de la televisión se concretó en una ampliación de la cobertura de las emisoras y del despliegue de las redes de televisión existentes, en particular las de TVN . En este sentido, no se produjo la incorporación de nuevos actores del sector privado-comercial, nacional o extranjero, ya que hubiera implicado la posibilidad de voces que cuestionaran la situación política. Por el contrario, la extensión de los servicios existentes fue funcional a la unificación del discurso y de la información.

En 1975 la decisión del Gobierno militar de retirar el financiamiento estatal a los canales universitarios los puso en situación de competir por publicidad y, consecuentemente, por los volúmenes de audiencia lo cual impactó en la calidad de las programaciones volcadas mayormente al entretenimiento. Afirma al respecto FUENZALIDA (1983: 26) en un texto publicado en plena dictadura militar, lo siguiente: “Se ha producido un distanciamiento entre la vida y el quehacer universitario y las estaciones de televisión. Las políticas y metas televisivas, los criterios de programación deben sujetarse a los imperativos de conquistar sintonía y avisaje, frente a lo cual los criterios académicos pasan a constituir, a lo más, recomendaciones o aspiraciones infactibles”.

De esta manera, y como podía esperarse de un régimen de sus características en un contexto de desarrollo robusto de los partidos e ideas políticas de izquierda como el que existía en Chile, la dictadura operó desestructurando un sistema de televisión único en la región, sustentado en el inédito protagonismo de las universidades. A través de la concesión de servicios de televisión a las universidades, además de propiciar programaciones masivas y de calidad y sin un sesgo elitista, el debate trascendía los claustros para procurar alcanzar a toda la sociedad, con toda la complejidad que implicaba ese ejercicio. La dictadura sostuvo el papel formal de las universidades pero únicamente por un cálculo de conveniencia política y en un contexto de restricción general a la libertad de expresión que obturó la efervescencia del debate social y político que acompañó los primeros años del desarrollo de la televisión en Chile, a diferencia de lo ocurrido en el resto de los países de la región.

6.1.2 Las primeras regulaciones y los diecisiete años de dictadura pinochetista

Los primeros canales universitarios funcionaron bajo el Decreto 7.039 dictado por el entonces presidente Carlos IBÁÑEZ en 1958,²²⁹ es decir, apenas comenzaron las emisiones experimentales de televisión. Se trata de la primera norma jurídica que reguló la televisión de modo similar a la radio a través de concesiones a emisoras de perfil comercial y de perfil educativo. Este ordenamiento conservó el control de las

²²⁹ Carlos IBÁÑEZ cerraba en ese año su segunda presidencia a la que había accedido propuesto por una coalición de partidos (el Partido Agrario Laborista, el Partido Democrático del Pueblo, el Partido Socialista Popular, el Partido Femenino de Chile y el Partido Radical Doctrinario, a los que se sumaron sectores independientes). Su primera presidencia entre 1927 y 1931 estuvo signada por sus rasgos autoritarios.

autorizaciones de funcionamiento en el Poder Ejecutivo y, como parte de esa discrecionalidad, la decisión fue habilitar únicamente los canales universitarios entendidos en la clasificación de “educativos” y estas decisiones fueron estructurantes del sistema de medios audiovisuales a lo largo de tres décadas (SIERRA, 2008: 41).²³⁰

La primera ley de televisión llegaría doce años más tarde, en octubre de 1970. La norma, identificada con el número 17.377 excluyó a los actores privados como potenciales operadores y consolidó a la televisión en manos de las universidades (las mencionadas en el epígrafe anterior con canales en pleno funcionamiento a las que luego se sumarían otras iniciativas en el marco de la Red Nacional Interuniversitaria) y creó la Televisión Nacional de Chile y el Consejo Nacional de Televisión (en adelante CNTV) que, con obvias modificaciones a lo largo de los años, se mantiene como institucionalidad reguladora hasta la actualidad. FUENZALIDA (1983: 11) rescata que, más allá de las diferencias y de los debates que suscitaba la gestión de los canales y otros temas de coyuntura de esos años, todo el espectro político coincidió entonces en conservar la televisión bajo la órbita universitaria lo cual se expresó en la sanción de la ley. De acuerdo con el autor, fue el dinamismo cultural de las universidades, su prestigio y su centralidad en el debate público lo que explica este consenso. En este marco, la ley dispuso la asignación de fondos públicos para el sostenimiento del sistema, se reguló la publicidad comercial, se mantuvo la prohibición de propaganda política paga, se establecieron las pautas para el gobierno interno colegiado y plural de las emisoras y se establecieron objetivos para las programaciones, todos ellos concebidos desde el enfoque de interés social y público que se asignaba al sistema en su conjunto.

Estos objetivos surgen centralmente del artículo 1 cuya lectura, aunque se encuentren íntegramente derogados, es interesante para comprender los valores que conformaron ese acuerdo y, en general, la forma en que el Estado chileno, con su complejidad y no obstante las vicisitudes políticas, ha entendido desde los inicios el papel de la televisión en tanto medio masivo de comunicación y su responsabilidad social.

²³⁰ Distintas empresas privadas solicitaron a la Dirección de Servicios Eléctricos autorizaciones para transmitir televisión, pero no les fueron concedidas.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 17.377 son objetivos de la televisión chilena los siguiente: “La televisión como medio de difusión ha de servir para comunicar e integrar el país; difundir el conocimiento de los problemas nacionales básicos y procurar la participación de todos los chilenos en las grandes iniciativas encaminadas a resolverlos; afirmar los valores nacionales, los valores culturales y morales, la dignidad y el respeto a los derechos de la persona y de la familia; fomentar la educación y el desarrollo de la cultura en todas sus formas; informar objetivamente sobre el acontecer nacional e internacional, y entretener sanamente, velando por la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud. Además de estas funciones, a la televisión universitaria le corresponde ser la libre expresión pluralista de la conciencia crítica y del pensamiento creador. La televisión no estará al servicio de ideología determinada alguna y mantendrá el respeto por todas las tendencias que expresen el pensamiento de sectores del pueblo chileno”.

En los años que siguieron al golpe militar de 1973 se mantuvo la vigencia de la Ley 17.377, aunque por supuesto los objetivos citados en el párrafo anterior devinieron virtual “letra muerta”. También se conservó la exclusiva prestación de servicios de televisión por parte de las universidades, no obstante se llevaron adelante distintas medidas para mantener el control político sobre sus órganos rectores, y con ellas sobre el funcionamiento y contenidos de sus canales de televisión. Todo ello en un marco general de silenciamiento y restricción de la libertad de expresión que ha caracterizado el despliegue del terrorismo de Estado en todos los regímenes similares en el Cono Sur.

En este contexto político, en 1980 se aprobó un nuevo texto constitucional.²³¹ En lo que refiere al funcionamiento de la televisión, a los actores habilitados para prestar servicios y a los mecanismos de supervisión y control sobre la actividad de los medios y los contenidos, la Constitución incorpora elementos que es preciso comentar.

²³¹ El debate sobre una nueva Constitución para Chile ha sido un intenso proceso en los últimos años, más allá de las reformas que se realizaron al texto desde su adopción en 1980. En diciembre de 2023, mediante un plebiscito, la ciudadanía chilena rechazó una segunda propuesta de reforma constitucional, de corte conservador, que se sometía a su consideración, por lo que permanece vigente la Carta Magna adoptada durante la dictadura de Augusto PINOCHET.

Por un lado, “abre la puerta” a la incorporación de nuevos sujetos y modalidades de prestación de servicios de televisión a través del siguiente apartado del artículo 19 inciso 12: “El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión”. Si bien, como veremos, los actores privados se sumarán más adelante al mercado audiovisual, esta cláusula habilitó la reforma del marco jurídico entonces vigente para permitirlo.

Luego, en el mismo artículo, se constitucionaliza al CNTV con los siguientes rasgos: “Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de *velar por el correcto funcionamiento* de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo” (artículo 19 inciso 12, párrafo 6, el destacado es propio). El alcance e implicancias del objetivo constitucional de “velar por el correcto funcionamiento” de la televisión —que se enuncia con similar amplitud en normas de rango inferior que se dictaron posteriormente referidas a la actuación de este organismo— es una cuestión central, como veremos, en la definición de las obligaciones de los prestadores de servicios y, consecuentemente, en el despliegue de funciones del sanción del Consejo.

En cumplimiento del mandato constitucional, aunque varios años después, en 1989, la Ley 18.838 dispuso nuevas pautas para el funcionamiento, competencias y dirección del Consejo Nacional. Faltaba poco tiempo para la recuperación democrática que, entre otras transformaciones, modificó nuevamente este órgano regulador para ponerlo en sintonía con los nuevos tiempos políticos.

Finalmente, es importante realizar un comentario sobre la manda constitucional de establecer por ley “un sistema de censura para la exhibición de la producción cinematográfica” contenida en el artículo 19, inciso 12, párrafo 5). Esta disposición no era una novedad para la regulación chilena.

Desde 1925 funcionaba el Consejo de Censura Cinematográfica, cuya conformación y competencias fue regulándose desde entonces a través de decretos-ley

y que desde 1932 funcionó en el ámbito del Ministerio de Educación.²³² El Decreto-ley 37 de 1959 —es decir, el anterior a la reforma que luego realizó la dictadura— iniciaba su articulado con la siguiente disposición: “Prohíbese la internación y exhibición de películas cinematográficas contrarias a la moral, a las buenas costumbres o al orden público y de aquellas que, aunque sea con pretexto educativo, contribuyan a estimular impulsos o actitudes antisociales especialmente en los jóvenes” (artículo 2).²³³ A continuación establecía la prohibición de exhibición de material cinematográfico sin que hayan sido previamente autorizada por el Consejo de Censura, al que define como un “organismo técnico” y conserva su dependencia del Ministerio de Educación.

En 1974, ya instalada la Junta Militar, el Decreto-ley 679 reemplazó la normativa vigente y, entre otras medidas, modificó el nombre del Consejo que pasó a llamarse Consejo de Calificación Cinematográfica y se le asignó la siguiente de “orientar la exhibición cinematográfica en el país y efectuar la calificación de las películas de acuerdo con las normas que en este decreto ley se establecen” (artículo 1).

Ahora bien, el único artículo de este decreto-ley en el que se hace referencia a contenidos sometidos a restricciones es el artículo 9 de acuerdo con el cual: “El Consejo rechazará las películas que fomenten o propaguen doctrinas o ideas contrarias a las bases fundamentales de la Patria o de la nacionalidad, tales como el marxismo u otras, las que ofendan a Estados con los cuales Chile mantiene relaciones internacionales, las que sean contrarias al orden público, la moral o las buenas costumbres, y las que induzcan a la comisión de acciones antisociales o delictuosas.” El argumento esgrimido por la norma para este cambio en el sentido de la actuación del Consejo es la adecuación “a esta nueva realidad” (artículo 1) que “hace indispensable dictar una nueva legislación más moderna y que dé efectiva protección a nuestro patrimonio cultural y artístico” (artículo 2).

²³² El Decreto-ley de creación fue el 558, del 26 de Septiembre de 1925, al que siguió el 168, del 4 de Julio de 1953, y el 37 del 1 de diciembre de 1959.

²³³ La cuestión de la protección de la niñez y la adolescencia se complementa con las previsiones del artículo 6 de acuerdo con el cual: “El Consejo calificará como inapta para menores de 18 años toda película en que se exalte en forma morbosa o nociva para la formación de la juventud, los aspectos sexuales, los hechos delictuosos u otras manifestaciones de conducta irregular.”

De esta manera, expresamente y sin eufemismos, la dictadura asignó al Consejo de Calificación un objetivo distinto a la alegada protección de la juventud que tenía su antecesor para alinearlo con el control político de la información y la expresión, el marco general de cercenamiento de derechos que caracterizó el despliegue del terrorismo de Estado. En ambos casos la existencia de una institucionalidad de censura era cuestionable, no obstante en dictadura fue clave para el “apagón cultural” que el país registró en ese tiempo.

Debieron pasar trece años desde la recuperación democrática para que este sistema fuera modificado. En febrero de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Chile a eliminar este mecanismo de censura previa en el caso conocido como “La última tentación de Cristo”²³⁴. En función de ello se aprobó en 2003 la Ley 19.846 que establece los parámetros para la calificación de material cinematográfico y reconfigura las funciones del Consejo de Calificación, al tiempo que deja claro el sentido su actuación en el siguiente sentido: “La calificación se realizará por edades, considerando el contenido de las producciones cinematográficas y propendiendo siempre a la protección de la infancia y la adolescencia y a su desarrollo psicológico y social” (artículo 1). De esta manera, el Consejo de la democracia se alinea con mecanismos admitidos por el sistema interamericano de derechos humanos y la normativa sobre libertad de expresión para intervenir respecto del contenido audiovisual y sitúa el fundamento de su actuación en la perspectiva de la protección de

²³⁴ Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros vs. Chile). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73. Este caso fue sometido al sistema interamericano de derechos humanos (primero a la Comisión Interamericana y luego a la Corte) luego de que el poder judicial de Chile prohibiera la exhibición de la película “La Última Tentación de Cristo” en función de reclamos formulados por organizaciones católicas. A partir de la habilitación de la censura previa que la Constitución preveía originalmente, el Consejo de Calificación Cinematográfica prohibió la película en 1988. Luego en 1996, ya recuperada la democracia, le asignó una calificación y habilitó su difusión. Sin embargo los grupos católicos cuestionaron judicialmente esta decisión alegando el perjuicio a las creencias católicas, cuestionamiento que fue admitido por el poder judicial que prohibió la exhibición de la película. El conflicto fue planteado ante el sistema interamericano que condenó a Chile por el mecanismo de censura previa vigente por contradecir los estándares en materia de libertad de expresión y ordenó su reforma integral por un sistema de calificación basado en la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

la infancia y la adolescencia también como establece la Convención sobre los Derechos del Niño.²³⁵

Si bien atañe a los contenidos de cine y no de televisión, consideramos relevante dedicar unos párrafos a explicar la existencia de este mecanismo porque permite comprender qué márgenes de intervención tuvo el Estado sobre los contenidos tanto durante la dictadura como en períodos democráticos. Si tenemos en cuenta que la reforma del Consejo se concreta recién en 2003 luego de intentos fallidos previos, y como consecuencia de una sentencia del máximo tribunal de derechos humanos de la región, es claro que la crítica a la existencia de este mecanismo no era unánime y que sectores importantes de la sociedad admitían que subsistiera aun en democracia —y de hecho son agrupaciones de la sociedad civil las que demandaban medidas de censura como prueba el caso tramitado ante la Corte Interamericana.

Asimismo, registrar la existencia de este dispositivo y su devenir en la historia nos aporta elementos para comprender la consistencia que la actuación del CNTV mantiene en el tiempo en materia de supervisión de contenidos televisivos emitidos por concesionarios o permisionarios de servicios de televisión.²³⁶

6.1.3 La recuperación democrática y la situación de la regulación hasta la actualidad

La recuperación de la democracia en Chile se produjo luego de las elecciones que consagraron ganador a Patricio AYLWIN, candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia (una alianza en la que confluían el Partido Demócrata Cristiano, el Socialismo, el Partido por la Democracia y el Partido Radical). La televisión fue un campo de modificaciones regulatorias importantes durante esta primera presidencia democrática. Además en estos años se transformará de manera contundente el sistema de medios a través de la incorporación de los actores privados al mercado de televisión, que tendrán inicialmente un papel de menor relevancia frente a un fortalecimiento de la televisión pública.

²³⁵ La información sobre la actuación del Consejo se encuentra disponible en su sitio oficial [En línea <https://www.consejodecalificacioncinematografica.cl/>] (Consulta 6 de septiembre de 2023).

²³⁶ La normativa vigente entiende por permisionarios a los operadores de televisión pagada prestada a través de cable y satélite, y los concesionarios son los que brindan servicios de televisión abierta.

En abril de 1992 se sancionó la Ley 19.131 que modificó la Ley 18.838 que regía desde 1989 el Consejo Nacional de Televisión. Un elemento clave de esta reforma, además de los cambios en la forma de designación de los miembros del Consejo, fue la modificación de los criterios que integraban el “correcto funcionamiento de la televisión” por el que la Constitución ordena velar a este organismo. Se entenderá desde la sanción de esta reforma que el “correcto funcionamiento” de estos servicios es “el permanente respeto, a través de su programación, a los valores morales y culturales propios de la Nación; a la dignidad de las personas; a la protección de la familia; al pluralismo; a la democracia; a la paz; a la protección del medio ambiente, y a la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud dentro de dicho marco valórico” (artículo único, punto c).

SERRA (2009: 43) considera que el sostenimiento de una institucionalidad específica para la televisión confirma que el cambio político no mermó la preocupación por los contenidos de los medios, tan como hemos visto en el epígrafe anterior respecto del cine. De acuerdo con el autor, son dos los cambios centrales del nuevo texto en relación con la idea de “correcto funcionamiento” de los servicios de televisión alcanzados por la competencia del Consejo, es decir, “todos los servicios de televisión que operan, u operen a futuro, en el territorio nacional” (artículo 1, Ley 18.838).

Por un lado, el nuevo texto parece imponer a los sujetos obligados una actitud menos proactiva ya que les exige “el permanente respeto” de los valores morales y culturales en reemplazo de la “permanente afirmación” que requería esta manda legal en su versión anterior. La otra cuestión a destacar es la ampliación de los valores a respetar en relación con la versión original de la norma.

Ahora bien, en 2014 la Ley 20.750 *por medio de la cual se introdujo la televisión digital en Chile* modificó nuevamente la Ley 18.838 y amplió más aun el conjunto de valores que integran la idea de “correcto funcionamiento” siendo el texto vigente actualmente el siguiente: “Se entenderá por correcto funcionamiento de estos servicios 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 todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes [...] ²³⁷ Asimismo, se entenderá que el correcto funcionamiento de esos servicios comprende el acceso público a su propuesta programática y que en la difusión de ella, en la forma y de la manera que cada concesionario determine, se cautelen los derechos y principios a que hacen referencia los incisos anteriores. De igual manera, el correcto funcionamiento de estos servicios comprende el cabal cumplimiento, por parte de los concesionarios y permisionarios, de las leyes 17.336, ²³⁸ 20.243²³⁹ y del Capítulo IV, del Título II del Libro I, del Código del Trabajo. También se podrá considerar correcto funcionamiento, entre otras cosas, la incorporación de facilidades de acceso a las transmisiones para personas con necesidades físicas especiales, la puesta al aire de campañas de utilidad pública a que hace referencia la letra m) del artículo 12, y la difusión de programación de carácter educativo, cultural o de interés nacional” (artículo 1, punto d).

Así han quedado definidas hasta la actualidad las obligaciones de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión en el marco del “correcto funcionamiento” que es una manda que establece para ellos la propia Constitución y la ley nacional que regula las misiones y funciones del Consejo. De estas pautas, algunas aluden específicamente a la niñez y la adolescencia y al entorno de la familia que les es propio. Puntualmente se establece la obligación de respetar, a través de la programación, el desarrollo de la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, todos los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos lo cual incluye a la Convención sobre los

²³⁷ El texto detalla respecto al concepto de pluralismo: “Para efectos de esta ley, se entenderá por pluralismo el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género, siendo deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, regulados por esta ley, la observancia de estos principios.”

²³⁸ Es la Ley de Propiedad Intelectual.

²³⁹ Se refiere a la norma que regula los derechos morales y patrimoniales de los intérpretes de las ejecuciones artísticas fijadas en formato audiovisual.

Derechos del Niño, cuestión relevante en la que nos detendremos en el epígrafe que sigue.²⁴⁰

En los primeros años de la década de 1990, más específicamente en abril de 1992, se aprobó también la Ley 19.132 que creó la empresa Televisión Nacional de Chile. De esta manera, la televisión pública pasó a tener por primera vez una ley propia que reformó su estatuto jurídico, definió la autonomía como el principio básico y el pluralismo como el objetivo principal de su despliegue y acción (PORTALES CIFUENTES, 2005: 116)

En 2018, a través de la reforma operada por la Ley 21.085, se profundizaron algunos de estos principios rectores del funcionamiento de TVN y se la habilitó además, en tanto empresa del sector, a operar servicios de televisión y de producción, emisión y transmisión de contenidos audiovisuales y de radiodifusión, cualquiera sea su formato, plataforma audiovisual o medio, además de poder prestar servicios de telecomunicaciones y servicios intermediarios de telecomunicaciones, con iguales derechos, obligaciones y limitaciones que el resto de las concesionarias de estos sectores (artículo 2).

Esta habilitación amplia a la empresa pública de televisión muestra el interés de que sea un actor relevante en todos los ámbitos de lo que MARINO (2016: 32) identifica

²⁴⁰ La delimitación del alcance del “correcto funcionamiento” continúa siendo materia de interpretación administrativa y judicial en distintos casos en los que interviene tanto el Consejo como luego, cuando se someten los conflictos a su competencia, el poder judicial. Ejemplo de ello es el debate de argumentos planteado en una sentencia adoptada por la Sala Séptima de la Corte de Apelaciones de Santiago de Chile contra la empresa Claro Comunicaciones S.A. por la emisión —en la señal extranjera Space (canal 111) que ofrece en su servicio de televisión por suscripción— de una película con contenido violento en horario apto para todo público. La empresa objeta que la decisión sancionatoria adoptada por el Consejo Nacional de Televisión pueda motivarse en una afectación al correcto funcionamiento de la televisión sino que, en todo caso, se trata de un error originado por la conformación de la grilla de programación ya que la película tenía una calificación solo apta para mayores de 14 años. La discusión no es un detalle ya que la valuación de la multa tiene relación con el status de las normas que se consideren infringidas. En este caso el Consejo alega el incumplimiento del artículo 1 de la Ley 18.838 que explicita, como vimos, en qué consiste el “correcto funcionamiento” de las emisoras de televisión. La sentencia desestimó el recurso interpuesto por Claro y confirmó la decisión adoptada por el Consejo. Véase Corte de Apelaciones de Santiago, Sala Séptima, Nro. Contencioso Administrativo-26-2021, Sentencia del 23 de junio de 2021 [En línea <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2021/07/CLARO15MINUTOSMULTArol-26-2021.pdf>] (Consulta 27 de noviembre de 2023).

como el “espacio audiovisual ampliado”.²⁴¹ Con posibilidad de desarrollar actividades en toda la cadena de valor y en todos los soportes, la incidencia de estos servicios de televisión en términos culturales y sociales está llamada a ser relevante y a tener un perfil específico en el mercado audiovisual en tanto se trata de una entidad de carácter y sentido público más allá del financiamiento publicitario.²⁴² Incluso varios años antes de esta última reforma FUENZALIDA (2002: 183) ya analizaba que con el retorno de la democracia y la primera regulación de TVN, no solo se había modernizado y desgubernamentalizado la televisión pública sino que se había comprendido su carácter de industria que requería modernización y gestión competitiva para jugar un papel destacado en el mercado. En el mismo sentido, REY (2005: 86) destaca que esta televisión pública no se ubica de espaldas o en un lugar marginal en el mercado, al tiempo que termina prevaleciendo además sobre la oferta de los canales universitarios.

Sin embargo, promediando la primera década de este siglo, y en particular hacia 2010, los canales Mega y Chilevisión (que la empresa Turner le compró al ex presidente chileno Sebastián PIÑERA) afectaron la prevalencia de la televisión pública como opción de elección mayoritaria por las audiencias.

En la actualidad, las dos modalidades de televisión alcanzadas por la normativa, es decir, la televisión abierta²⁴³ y la de pago por cable o satélite (en función de la configuración geográfica del país, con mayor desarrollo de los servicios satelitales), se encuentran en una situación de decrecimiento de los niveles generales de encendido y

²⁴¹ El autor define al espacio audiovisual ampliado como “el conjunto de soportes y ventanas que a partir de una serie de desarrollos tecnológicos genera diferentes espacios, modelos de negocio y tipo de vínculo entre la oferta y la demanda de contenidos y medios audiovisuales”.

²⁴² Ese carácter público tiene previsiones específicas en la ley ya que se establece en el artículo 2: “La empresa, a través de la programación de sus señales y el desarrollo de sus actividades y las de sus filiales, deberá velar por la efectiva realización de su misión pública, que incluye promover y difundir los valores democráticos, los derechos humanos, la cultura, la educación, la participación ciudadana, la identidad nacional y las identidades regionales o locales, la multiculturalidad, el respeto y cuidado del medio ambiente, la tolerancia y la diversidad.”

²⁴³ Los seis canales de libre recepción y cobertura nacional son: TVN (del Estado de Chile), MEGA (de Megamedia S.A.), Chile Visión (de Red de Televisión Chilevisión S.A.), 13 (de Canal 13 S.P.A.), UCHTV (de la Universidad de Chile) y La Red (de Compañía Chilena de TV S.A.) A esta oferta de canales nacionales (CNTV considera tales a los que alcanzan a más de un 50% de regiones del país) se suman señales de televisión de libre recepción (habilitadas por el proceso de digitalización de la televisión), las señales de televisión de pago de las concesionarias nacionales de servicios pagos, los canales regional, los canales locales y los canales locales comunitarios. Toda la competencia de asignación de concesiones y permisos para la prestación de servicios está concentrada en el CNTV. Desde 2011 se integran a la oferta los servicios de *streaming* por Internet (CNTV, 2024).

reach (alcance) —interrumpido por los picos de consumo durante la pandemia del Covid 19 en función de las medidas de confinamiento y de la necesidad de acceder a información sobre la situación en programas de noticias, debates, etc.—, de acuerdo con la información producida y difundida por el Consejo Nacional de Televisión. La televisión en su totalidad (excluyendo a los servicios por Internet tuvo durante el año 2022 un alcance de 4,2 millones de personas promedio; la televisión abierta llegó a 3,6 millones y la de pago a 2,3 millones. De acuerdo con el último relevamiento del Consejo, “las cifras del alcance televisivo en 2022, es una de las más bajas en los últimos 10 años. No obstante, y a pesar de esta baja, el volumen de telespectadores sigue siendo de alcance masivo” (CNTV, 2022: 45). Completando esta afirmación sobre el carácter masivo de estas dos modalidades de televisión concluye también el Consejo lo siguiente: “si bien en Chile existen, en promedio, más de dos televisores por hogar, estos comparten junto con otros medios y dispositivos tecnológicos, el tiempo y el espacio del consumo audiovisual de las personas y las familias. Sin embargo, la televisión sigue siendo un medio de alcance y de consumo masivo, y por otro lado, sigue ofreciendo una experiencia común, puesto que su gran nicho es justamente, el contenido noticioso tanto en noticiarios como en programas misceláneos y de conversación, que se refieran a la realidad nacional. Ante la gran dispersión que representan las redes sociales y otras ofertas de internet, la televisión abierta entrega contenidos que van conformando el espacio público” (CNTV, 2022: 45).

En cuanto a las características de este mercado infocomunicacional de incorporación tardía del sector privado-comercial, de acuerdo con MASTRINI y BECERRA (2017: 149), así como los medios tradicionales están fuertemente concentrados en pocos grupos en Chile, también en las telecomunicaciones, conexiones a internet y la televisión de pago la competencia está condicionada por el dominio de muy pocos conglomerados que, además, tutelan los tres mercados. La apertura a los capitales externos fue una política que también trajo consigo la recuperación democrática y que se sostuvo desde entonces. Es así que convive en el sector, una mayoría de empresas chilenas con grupos extranjeros que son dominantes tanto en la televisión abierta como de pago (es el caso de la mencionada Turner, Telefónica, Claro, Prisa, DirecTV y Liberty).

6.2 Los derechos de niños y niñas en los servicios audiovisuales

En este epígrafe centraremos la atención, a partir de la descripción y análisis general realizado hasta aquí, en la regulación y mecanismos de protección de derechos que la normativa chilena prevé para garantizar el acceso de niños, niñas y adolescentes a contenidos televisivos que sean adecuados para su desarrollo.

En primer término analizaremos las pautas de la recientemente sancionada La Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y a continuación las disposiciones que en la materia incluyen las normas audiovisuales vigentes.

6.2.1 La reciente normativa de protección integral de la niñez y la adolescencia

Hasta el mes de marzo de 2022, Chile no contaba con una norma integral de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes a pesar de haber ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, apenas recuperada la democracia. La cuestión era una deuda pendiente del sistema político y así lo habían señalado en distintas oportunidades el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas²⁴⁴ y UNICEF (2019: 111).

La Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 21.430 afirma los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (interés superior, madurez progresiva, participación y opinión sobre los asuntos que les afectan, no regresividad, etc.) y recepta los derechos previstos en este instrumento internacional ampliando además su contenido y alcance. Asimismo, define la institucionalidad de protección y su articulación, y las pautas de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción. En este sentido, la existencia de esta norma permite al Estado crear un conjunto de políticas, instituciones y reglas destinadas a respetar, promover y proteger el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, niñas y adolescentes que viven en el país (UNICEF, 2022: 5).

²⁴⁴ Estos señalamientos se volcaron en las siguientes Observaciones Generales del Comité a Chile: CRC/C/CHL/CO/4-5 (2015); CRC/C/CHL/CO/3 (2007) y CRC/C/15/Add.173 (2002).

La nueva ley contiene una serie de disposiciones que atañen a la relación entre las infancias y los medios de comunicación en general, sus contenidos, programaciones e incluso el tratamiento de temáticas puntuales que involucren derechos de niños y niñas. Un elemento que distingue esta norma del resto de las vigentes en la región, por haber sido aprobada en 2022, es la incorporación del entorno digital, los servicios de telecomunicaciones y las tecnologías de la información y comunicación como sujetos con responsabilidades puntuales en relación con la garantía de derechos.

El artículo 29 consagra lo que identifica como “libertad de expresión y comunicación” en los siguientes términos: “Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresar y difundir libremente sus opiniones, sin censura previa, a través de cualquier medio, con las restricciones establecidas en la Constitución y las leyes [...] Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información en cualquier medio, adecuada a su edad, madurez y grado de desarrollo, especialmente contenida en soportes digitales, que les permita actuar en estos medios de un modo seguro y responsable.” Es decir, que los servicios de televisión hacen parte de ese ecosistema de medios a través de los cuales los niños y niñas pueden difundir y recibir. Ahora bien, el énfasis en las responsabilidades de los prestadores de comunicaciones, como mencionábamos, reconoce la centralidad de estos como vehículo de expresión y acceso a la información para este grupo poblacional.²⁴⁵ El hecho de que la norma refiera al derecho a recibir, buscar y utilizar información *adecuada* lleva ínsita la obligación de los actores de la comunicación, entre ellos la televisión, de proveer contenidos de estas características en línea con el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En parte la ley establece el contenido de aquello que considera adecuado en el párrafo 4 del artículo 29 en el cual dispone: “Los órganos del Estado velarán para que sus mensajes dirigidos a los niños, niñas y adolescentes promuevan los valores de libertad, igualdad, justicia, solidaridad, no discriminación arbitraria, solución pacífica de los conflictos y respeto a todas las personas.”

²⁴⁵ Por ejemplo la obligación de informar a los niños, niñas y adolescentes usuarios de tecnologías sobre los riesgos derivados del uso de las tecnologías y las herramientas y estrategias para protegerse de ellos; o la obligación de proveer mecanismos técnicos que garanticen la accesibilidad para niños y niñas con discapacidad para alcanzar el acceso universal (artículo 29). La alfabetización “crítica y responsable” en el uso de tecnologías es una obligación expresa de las instancias de la administración estatal que tienen competencia en la materia (artículo 35).

El artículo 34 refiere a la protección de la imagen, intimidad y vida privada de los niños, niñas o adolescentes que puedan estar vinculados con la comisión de delitos, ser testigos o víctimas de ellos.²⁴⁶

A continuación, el artículo 35 conjuga el derecho a tener “contenidos informativos adecuados” con la posibilidad de acceder a información sobre sus características, e incorpora el concepto de calificación en una redacción que articula, con cierto desorden, la definición de derechos con la enunciación de obligaciones estatales.²⁴⁷

Será preciso analizar con atención, con el transcurrir del tiempo, en qué políticas públicas y regulaciones concretas se plasman los principios y obligaciones consignadas en este artículo. En relación con la televisión puntualmente es posible colegir que el inciso c, al establecer una obligación de generar un mecanismo de calificación de contenidos que debe estar disponible para el conocimiento tanto de los adultos como de niños y niñas para la toma de decisiones, está sofisticando de algún modo la pauta

²⁴⁶ Veremos en el epígrafe que sigue que las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión vigentes desde 2016 contienen una disposición similar. Además, el artículo 33 de la Ley 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, establece una cláusula del mismo tipo ya que prohíbe 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 la identidad de las víctimas de los crímenes y simples delitos contra el orden de las familias y contra la moralidad pública, del Libro II del Código Penal.

²⁴⁷ Establece en este sentido la norma: “Artículo 35 [...] Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a buscar, acceder y recibir contenidos informativos adecuados a su edad, madurez y grado de desarrollo por cualquier medio. Los órganos del Estado sólo podrán establecer limitaciones o restricciones al ejercicio de este derecho, según su normativa, y siempre que vayan en beneficio del pleno desarrollo físico, mental, espiritual, moral, social y cultural del niño, niña o adolescente, de acuerdo con su interés superior. Los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de sus competencias, velarán por el cumplimiento de los siguientes objetivos: a) Que los niños, niñas y adolescentes reciban una alfabetización crítica y responsable en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; b) Que la información relevante para el desarrollo de los niños sea fácilmente accesible y esté disponible en un formato y lenguaje apropiados para ellos, para lo cual tomarán en consideración, especialmente, a los niños en situación de discapacidad; c) La existencia de un mecanismo de calificación de los contenidos a los que puedan tener acceso los niños, niñas y adolescentes, de modo que los padres y/o madres, o quienes los tengan legalmente a su cuidado, puedan determinar la conveniencia o inconveniencia de que dichos contenidos sean percibidos por ellos, de acuerdo con su edad, madurez y grado de desarrollo. El Estado, a través de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción, promoverá que los medios de comunicación difundan información y materiales de interés social y cultural especial para los niños, niñas y adolescentes y consideren las distintas necesidades de los grupos de niños que lo requieran, especialmente las de carácter lingüístico. Asimismo, los órganos de la Administración del Estado, en el ámbito de sus competencias, promoverán acciones dirigidas a facilitar a los niños, niñas y adolescentes una información precisa acerca de sus derechos y responsabilidades, así como de los medios de los que disponen para hacerlos efectivos”.

general de que todo lo que se difunda en el horario apto para todo público se presume con este carácter. En la medida en que la nueva ley incorpora este mecanismo podría concluirse que se informará a las audiencias para qué edad dentro de la franja hasta 18 años, están recomendados los distintos programas, tal como ocurre en las segmentaciones que rigen en otros países. Se trata de una cuestión que seguramente interpele en un futuro cercano al Consejo Nacional de Televisión y a los propios sujetos obligados por la normativa audiovisual ya que complejiza en gran medida la tarea de curaduría de contenidos tal como funciona en el presente.

La existencia de esta nueva ley de protección integral en el marco jurídico chileno es un avance clave para los niños, niñas y adolescentes de ese país con impactos para toda América Latina. La ley salda una deuda de la democracia y, el mismo tiempo, impone al Estado un plan integral de acción pensado desde el paradigma que ubica en el centro de la escena a niños y niñas como titulares de derechos que deben ser respetados. Si bien Chile había ratificado la Convención hace más de treinta años, este instrumento convivía —y aún convive— con normas que están en el paradigma opuesto: el de la sujeción de las personas menores de edad al arbitrio de la decisión del mundo adulto (UNICEF, 2022: 12). En el campo de la regulación sobre comunicación audiovisual la Convención ha sido expresamente invocada en la normativa de menor rango en tanto fundamento de sus pautas. No obstante, la aprobación de la nueva ley está llamada a profundizar y ampliar el abanico de posibilidades de acción de las políticas públicas en este campo.

6.2.2 La protección frente a los contenidos inadecuados en la regulación audiovisual

El análisis desarrollado en este capítulo nos ha permitido concluir que la regulación chilena en este sector consta de pocas normas fundamentales. Actualmente los servicios de televisión abierta y de pago se rigen por la Ley 18.838 que incorpora las modificaciones claves de la Ley 20.750 de 2014 que tuvo por objetivo introducir la televisión digital en el país.

En este marco las referencias a la infancia y la adolescencia son limitadas y sus derechos no se encuentran consignados como tales sino que se coligen de las

obligaciones establecidas para los prestadores de servicios y/o de las funciones asignadas al Consejo.

Como hemos señalado, el artículo 1 la Ley 18.838 en su versión vigente incorpora la obligación de respetar, a través de la programación, el desarrollo de la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, todos los derechos previstos en la Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Más adelante, el artículo 12 inciso I dispone lo 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. 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 [...] 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 a lo establecido en el número 2 del inciso primero del artículo 33 de esta ley [se refiere las disposiciones sobre graduación de las sanciones por incumplimiento]”.

Este artículo delinea los principales elementos de protección en relación con los contenidos: una enumeración no taxativa de temáticas especialmente protegidas que serán parte de las Normas Generales sobre Contenidos; el sistema de franjas horarias para organizar la programación según su clasificación; la obligación de señalización de materiales no aptos; y la ratificación de las competencias sancionatorias del Consejo frente a la vulneración de estas normas.

A continuación el artículo 13 de la ley está íntegramente dedicado a la difusión de películas en televisión, lo cual es coherente con la modificación integral del mecanismo de censura previa para material cinematográfico que estaba vigente hasta

su reforma en 2003, proceso que hemos detallado en este capítulo.²⁴⁸ Establece al respecto la norma: “El Consejo no podrá intervenir en la programación de los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción ni en la de los servicios limitados de televisión. Sin embargo, podrá: a) adoptar las medidas tendientes a evitar la difusión de películas que no corresponda calificar al Consejo de Calificación Cinematográfica y de programas o publicidad que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público; b) determinar la hora a partir de la cual podrá transmitirse material fílmico calificado para mayores de dieciocho años de edad por el Consejo de Calificación Cinematográfica. La publicidad, autopromociones, resúmenes y extractos de este tipo de programación, que sean inapropiados para menores de edad, sólo podrán emitirse en esos mismos horarios; c) establecer restricciones y limitaciones a la exhibición de productos cuya publicidad se encuentre prohibida o limitada en virtud de la normativa vigente, ya sea respecto de sus horarios de exhibición o en aspectos cualitativos de sus contenidos...”.

Algunas cuestiones que es interesante apuntar sobre el texto citado. Por un lado, se inicia con una manda general de no intervención del CNTV en la programación, cuestión que cobra relevancia a la luz del devenir de la censura previa institucionalizada en Chile. Luego admite la posibilidad de que el organismo regulador adopte “medidas tendientes a evitar” la difusión de películas que queden fuera de la calificación del Consejo de Calificación Cinematográfica “y de programas o publicidad que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público”. Esta alusión poco específica al tipo de medidas que podría dictar el Consejo será detallada, como veremos, en las Normas Generales sobre Contenidos que van a reglar el alcance y límites de esta intervención. Finalmente, también en el ámbito de la restricción o la limitación de exhibición —es decir, de medidas con carácter previo a la difusión— la ley atribuye competencias al Consejo en relación con productos comerciales cuya publicidad se encuentre prohibida en razón de sus características.

²⁴⁸ Véase en el epígrafe 6.1.2 de este capítulo la descripción del mecanismo de censura previa cinematográfica y la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que obligó a reformar por un sistema de calificación adecuado a las pautas sobre libertad de expresión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Respecto al material cinematográfico de contenido íntegramente no apto, concluye disponiendo el artículo 13 que: “Se prohíbe la transmisión o exhibición de películas calificadas con contenido pornográfico o excesivamente violento, por el Consejo de Calificación Cinematográfica, en los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción.”

En marzo de 2016 el CNTV adoptó, en cumplimiento del artículo 12 de la ley, las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión aprobadas por unanimidad a través del instrumento jurídico del Acuerdo.²⁴⁹ Es interesante tener presente que entre las normas jurídicas que se mencionan al comienzo como fundamento de la adopción de este Acuerdo, se consigna expresamente la Convención sobre los Derechos del Niño, lo cual confirma lo antes mencionado sobre el papel que ha ocupado este instrumento internacional de derechos humanos como rector de las políticas públicas más allá de que no existiera hasta hace poco tiempo una ley a nivel nacional en materia de derechos de la infancia y la adolescencia.²⁵⁰

El artículo 1 establece las definiciones de distintos conceptos utilizados para calificar los contenidos protegidos (“contenido excesivamente violento”,²⁵¹ “truculencia”,²⁵² “contenido pornográfico”,²⁵³ “sensacionalismo”,²⁵⁴ “victimización

²⁴⁹ A través de este Acuerdo se derogaron dos documentos de normas generales en la materia que se encontraban vigentes desde 1993.

²⁵⁰ Esta referencia se complementa con el Considerando 7 del Acuerdo que recepta expresamente el interés superior del niño como principio rector de las políticas públicas en los siguientes términos: “Que el artículo 3º numeral 1 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, dispone que todas las instituciones públicas que deban adoptar medidas concernientes a los niños, deben hacerlo atendiendo, como consideración primordial, el interés superior del niño”.

²⁵¹ Se refiere a: “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” (artículo 1 inciso a).

²⁵² Entiende por truculencia lo siguiente: “contenido audiovisual que represente una conducta ostensiblemente cruel o que exalte la crueldad o abuse del sufrimiento, del pánico o del horror, sin encontrar fundamento bastante en el contexto” (art. 1 inciso b).

²⁵³ Tiene estas características el siguiente contenido de acuerdo con estas Normas Generales: “la exposición abusiva o grosera de la sexualidad o la exposición de imágenes obscenas, manifestadas en un plano de genitalidad, de lascivia y ausencia de contexto” (art. 1 inciso c).

²⁵⁴ Se considera a la “presentación abusiva de hechos noticiosos o informativos que busca producir una sensación o emoción en el telespectador, o que en su construcción genere una representación distorsionada de la realidad, exacerbando la emotividad o impacto de lo presentado” (art. 1 inciso g).

secundaria”²⁵⁵). La inclusión en este tipo de regulaciones, de descripciones expresas y detalladas sobre el alcance de los conceptos es fundamental por dos motivos principales. En primer lugar, porque hacen al principio de legalidad en la medida en que acotan los márgenes de arbitrariedad que la valoración de los contenidos lleva ínsita. Es evidente que el análisis sobre la programación es realizado por personas —no algoritmos ni sistemas automatizados como ocurre mayormente en las plataformas de Internet— y que es clave contar con criterios precisos y detallados para realizar ese análisis y adoptar las decisiones consecuentes. En segundo término, estas definiciones sobre conceptos clave y sobre operaciones del discurso, como es el caso de la victimización secundaria, son herramientas estratégicas para las decisiones que deben tomar los realizadores y programadores de televisión, en particular quienes desarrollan contenidos que involucran noticias, magazines de actualidad y formatos similares que manejan contenidos que pueden incurrir en sensacionalismo, violencia excesiva o truculencia.

El “horario de protección” corre entre las 6 y las 22 horas (artículo 2 del Acuerdo). No contempla segmentaciones ni franjas reforzadas en ese lapso ya que refiere a “niños y niñas menores de 18 años” incluyendo allí entonces a las y los adolescentes. Su inicio deberá ser comunicado diariamente tanto en su comienzo como su finalización, a partir de la cual puede exhibirse programación destinada al público adulto. El artículo 5 detalla que la programación aludida incluye las películas calificadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica como aptas para mayores de 18 años y aquellos materiales que aun no contando con dicha calificación oficial, incluyan contenidos no aptos para niños y niñas menores de edad en función de los criterios de esta misma regulación. Por supuesto, la promoción y adelantos de programación para adultos durante el horario de protección, no puede incluir imágenes o referencias que sean inapropiadas para menores de 18 años (artículo 5 párrafo 2 y artículo 6).

²⁵⁵ Este es un concepto muy interesante de este Acuerdo en la medida en que toma en consideración los efectos de la mediatización de ciertos contenidos sobre las víctimas directas de hechos de violencia. En este sentido se entiende por tal a las “agresiones psíquicas y/o sociales, que pueda sufrir una víctima de vulneraciones de derechos o de situaciones de menoscabo, causadas por la exhibición del suceso” (art. 1 inciso f).

Se prohíbe la emisión de programas o películas de carácter pornográfico. En el caso de televisión por suscripción, las Normas Generales admiten este tipo de programación siempre que se trate de señales de contenido exclusivamente sexual, que se encuentren fuera de la parrilla programática básica, que sean de contratación por pago adicional y cuenten con mecanismos tecnológicos de control parental efectivo (artículo 3). Es decir, que en el resto de señales que no tengan estas características, la emisión de material de tipo pornográfico está prohibida.

Existen algunos tipos de contenido y circunstancias específicas que las Normas Generales consideran especialmente en términos de protección de audiencias de niños y niñas.

Por un lado, los materiales (programas o películas) que incluyan la participación de niños y niñas en una situación que involucre la vulneración de sus derechos ya sea en un formato de ficción como de no ficción. Al respecto dispone el artículo 4: “Los 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, no podrán ser transmitidos o exhibidos por los servicios de televisión dentro del horario de protección. Asimismo, su promoción, autopromoción, publicidad, resúmenes y extractos sólo podrán ser emitidos fuera de dicho horario”. Esta es una disposición muy importante, que no contiene ninguna de las otras normativas analizadas, y que tiene en cuenta el efecto de identificación que la exposición a contenidos no aptos protagonizados por niños y niñas puede tener en las audiencias de esa franja etaria.

Otra disposición que también tiene en cuenta el impacto de ciertos contenidos en las audiencias se establece en el artículo 7 de acuerdo con el cual: “Los servicios de televisión, en la comunicación de hechos que revistan características de delitos, de catástrofes y de situaciones de vulneración de derechos o de vulnerabilidad, deben otorgar un tratamiento que respete la dignidad de las personas, evite el sensacionalismo, la truculencia y la victimización secundaria”. Si bien esta pauta alcanza la protección de las audiencias de toda edad por cuanto focaliza en la cobertura de hechos que concitan una preocupación social más o menos generalizada (por ejemplo,

un terremoto y sus consecuencias, lo cual es habitual en Chile), es claro que existe un impacto diferencial de este tipo de hechos en niños y niñas. Pensemos en delitos como el femicidio o en una situación de violencia sexual contra un niño o niña: es evidente que su tratamiento mediático debe evitar los detalles crueles, potenciar el sufrimiento de las personas que se conmueven por el conocimiento del hecho o generar pánico, efectos todos ellos asociados con el sensacionalismo y la truculencia que la norma expresamente ordena evitar.²⁵⁶

6.3 La institucionalidad para la garantía de derechos: el Consejo Nacional de Televisión

La institucionalidad chilena en el ámbito de la comunicación audiovisual tiene un rasgo que la distingue de sus pares en América Latina, y es su permanencia en el tiempo —ya más de 50 años— en tanto órgano de aplicación de la normativa vigente sobre televisión. El Consejo Nacional de Televisión se estableció en 1970 con la sanción de la Ley 17.377, luego quedó incorporado a la Constitución con la reforma de 1980, en 1989 contó con una ley propia de funcionamiento (la Ley 18.838) y a partir de entonces experimentó distintas modificaciones que ampliaron sus competencias, composición, etc.

La centralidad del Consejo es tal que la regulación de los servicios de televisión ha estado estructurada en torno a la norma de creación del CNTV (la Ley 20.750 de 2014, por ejemplo, que introdujo la televisión digital es, en realidad, un texto que reforma la Ley 18.838).

Por supuesto que este órgano regulador fue rediseñado en particular durante la dictadura militar que se aseguró que su accionar se rigiera por sus objetivos en relación con el control moral —a principios de 1980 se dictaron regulaciones sobre “decencia y decoro”, presentación de los vínculos afectivos y las escenas eróticas en las producciones (FUENZALIDA, 2002: 183)— y también político ya que ese régimen restringió

²⁵⁶ En vínculo con esta disposición, el artículo 8 establece una prohibición que en general contemplan las normas nacionales de protección de derechos y que tiene que ver con el resguardo de los datos que permitan identificar a niños, niñas y adolescentes que sean presuntas víctimas de delitos, autores, cómplices, encubridores o testigos de hechos de estas características. Junto con la identidad, las Normas Generales prohíben la divulgación de datos que puedan conducir a lo que se denomina identificación secundaria, que es aquella que se produce cuando se divulgan datos de contexto de vida o antecedentes que permitan identificar a ese niño, niña o adolescente en situación de vulnerabilidad.

la libertad de expresión y requería para ello una institucionalidad que amparara ese estado de cosas.

La Ley 18.838 ratificó las competencias de vigilancia del Consejo respecto del “correcto funcionamiento de la televisión”, un objetivo que como vimos fue ampliándose en contenido y alcance en modificaciones posteriores de esta norma hasta conformar, en la actualidad, un catálogo amplio de obligaciones para los concesionarios y permisionarios.

En este contexto, en los epígrafes que se presentan a continuación analizamos en primer lugar la situación actual del Consejo, su composición y elementos claves de su institucionalidad y funciones. Luego focalizaremos en la actividad desarrollada en materia de supervisión de contenidos y acción frente a aquellos que vulneran las normas vigentes, y en las herramientas con las que cuenta la ciudadanía para reclamar frente a estas situaciones.

6.3.1 Composición y funciones del CNTV en la actualidad

El Consejo Nacional de Televisión se presenta en la actualidad como “el organismo que debe velar por el correcto funcionamiento de la televisión chilena a través de políticas institucionales que tiendan a orientar, estimular y regular la actividad de los actores involucrados en el fenómeno televisivo, en sintonía con los cambios tecnológicos y socio-culturales, en un contexto de creciente internacionalización”.²⁵⁷

El ámbito de competencia del Consejo son los servicios de televisión de libre recepción y los de televisión restringida (identificados por la ley como permisionarios) siendo estos sujetos exclusiva y directamente responsables de cualquier programa, nacional o extranjero, que transmitan, aun cuando se trate de transmisiones o retransmisiones vía satélite de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 18.838. La extensión de la competencia a los servicios restringidos distingue al Consejo, no obstante el propio organismo reconoce que, aun así, en la actualidad la competencia resulta limitada respecto de otras modalidades de televisión y acceso a contenidos que hoy conviven en

²⁵⁷ Véase esta definición en el sitio web del CNTV [En línea <https://cntv.cl/acerca-del-cntv/>] (Consulta 8 de noviembre de 2023)

el mercado audiovisual. Si bien esta situación se registra en todos los países, el CNTV se destaca por poner en debate expresamente la cuestión en los siguientes términos: “En el caso del CNTV, nos encontramos que el modelo vigente, obedece a lógicas de los años 80 y principios de los 90, haciéndose cargo, de los contenidos emitidos por televisión de libre recepción y de los distribuidos por televisión de pago —cable y satélite— y no existe ninguna referencia a otras plataformas. La reciente Ley 20.750, que se promulgó el año 2014, modificó al CNTV, reforzando su autonomía, y ampliando sus competencias, pero sin llegar a abordar estos nuevos escenarios de la industria, por lo que se vuelve necesario revisar nuevamente el estatuto del CNTV y el de la industria audiovisual nacional” (CNTV, 2020: 6).

Si tenemos en cuenta que la competencia de organismos reguladores como el ENACOM argentino ni siquiera alcanza actualmente a la televisión por suscripción, la puesta en debate del Consejo respecto a sus propias limitaciones y sobre la necesidad de buscar mecanismos para abarcar los servicios provistos por Internet, sitúa a este organismo en otro nivel de relevancia en términos políticos y de impacto en el despliegue de políticas públicas y, finalmente, en la realización de los derechos de las audiencias en general y de los niños, niñas y adolescentes en particular.

La composición de los organismos reguladores es un elemento central de su independencia y su vocación de representar el pluralismo de la sociedad. El CNTV, de acuerdo con la norma vigente, está compuesto por once consejeros y consejeras. El presidente es elegido por el Presidente de Chile y su cargo coincide con el período presidencial (cesa 30 días después del cambio de gobierno). El resto de los consejeros son propuestos y designados por el Presidente con acuerdo previo del Senado; durarán ocho años en sus cargos, podrán ser designados por nuevos períodos, y se renovarán por mitades, cada cuatro años (artículo 2 b).

Hasta aquí el esquema de designación muestra el interés por generar contrapesos y alternancias para preservar al Consejo de las dinámicas de la política partidaria en el contexto de un sistema presidencialista. Sin embargo, es preciso notar que la propuesta de los consejeros surge del Poder Ejecutivo, limitándose el Senado a valorar los antecedentes de los candidatos y, en su caso, aprobarlos o descartarlos. Por

el contrario, en la medida en que el Congreso es una representación de la diversidad política de la sociedad, establecer mecanismos por medio de los cuales otras fuerzas políticas puedan acordar propuestas de candidatos sería un mecanismo reforzado de garantía de pluralismo.

La Ley 18.838 prevé una serie de requisitos respecto al perfil de los candidatos dirigidos a promover precisamente el pluralismo en la composición del organismo y, consecuentemente, en su funcionamiento. Nos referimos específicamente a que la norma indica, por un lado, que el Presidente del Consejo debe ser una persona “cuya idoneidad garantice el debido pluralismo y adecuado funcionamiento del Consejo” (artículo 2 a), y por otro, a que las propuestas del Ejecutivo para el resto de los consejeros deben cuidar “que en la integración del Consejo se respete el pluralismo y la paridad de género” (artículo 2 b). Estas pautas —junto con el resto de requisitos a los que obliga la ley—²⁵⁸ ponen condiciones a la elección de las autoridades del Consejo, al tiempo que la norma prevé que el Senado se reunirá en sesión especial para considerar las propuestas en su totalidad (pudiendo formularse impugnaciones respecto a las cuales establece la norma el procedimiento y sus consecuencias) y que la aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría de los presentes (no refiere a mayorías especiales sino que se presumen simples según esta formulación legal).

En los artículos siguientes la ley establece con detalle los mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones, las causales de abstención para participar en determinadas decisiones y de recusación de los consejeros, entre otras medidas que hacen a la transparencia del funcionamiento y la rendición de cuentas.

²⁵⁸ Prevé la ley respecto al perfil de las personas aspirantes a ocupar el cargo que: “Los Consejeros deberán ser personas de relevantes méritos personales y profesionales, tales como: ser una persona que cuente con una reconocida trayectoria en el ámbito de la sociedad civil, de la cultura, de las artes o de las comunicaciones; haber sido agraciado como Premio Nacional en cualquiera de sus menciones; ser miembro de alguna de las Academias del Instituto de Chile; haber sido parlamentario; ser o haber sido profesor universitario; ser o haber sido director o rector de establecimientos de Educación Media o Superior de reconocido prestigio nacional, o ser una persona representativa de los pueblos originarios” (artículo 2 b). Es interesante esta alternativa planteada sobre el final de que el candidato sea una persona que represente a un pueblo originario ya que ratifica de qué manera la regulación de los servicios de televisión tiene una vocación de dar espacio tanto a los contenidos (recordemos que el respeto a los pueblos originarios es parte del “correcto funcionamiento” aunque los pueblos no tengan en Chile un reconocimiento constitucional) como a las propias comunidades a través de esta previsión sobre la conformación del Consejo. El artículo 8 define las inhabilidades para desempeñarse como consejeros, es decir, las causales para no formar parte de la proposición de candidatos.

6.3.2 El despliegue de las competencias de supervisión y sanción

El Título II de la Ley 18.838 identificado como “De la Competencia” condensa las funciones del organismo y sus autoridades entre las que se encuentran velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión; promover y subsidiar la programación cultural que promueva los valores establecidos en la ley; realizar estudios sobre los temas de su competencia, otorgar; renovar o modificar concesiones; dictar las normas generales y obligatorias para concesionarios y permisionarios sobre la transmisión de mensajes y campañas de interés público; y aplicar las sanciones a los concesionarios y permisionarios según lo previsto en la ley (artículo 12).

En este epígrafe interesa considerar precisamente este último conjunto de facultades, las de fiscalización y sanción, que en el caso del Consejo de Chile, a diferencia de otros organismos en la región, tiene un despliegue consistente y significativo. A partir de la primera versión de la Ley 18.838 se asigna al CNTV la supervigilancia y fiscalización del correcto funcionamiento de la televisión, un poder que algunos analistas han calificado como duro y que luego con la reforma democrática del organismo, incorporará los elementos destinados a asegurar el respeto por el debido proceso (FUENZALIDA 2002: 184).

Los incisos i y l del artículo 12 consagran la competencia sancionatoria del organismo. En este sentido, es función del Consejo, “aplicar, a los concesionarios de radiodifusión televisiva y de servicios limitados de televisión, las sanciones que correspondan, en conformidad a las normas de esta ley”. En relación con los contenidos inadecuados establece lo siguiente: “l) 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.” Hemos comentado en el epígrafe anterior las Normas Generales a las que alude el inciso.

La graduación de las infracciones se establece en el artículo 33 que distingue, según gravedad, entre las siguientes: amonestación; multa (es decir, sanción económica) no inferior a 20 ni superior a 1.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) pudiéndose duplicar el valor de la multa en caso de reincidencia; suspensión de las transmisiones hasta por un plazo de siete días, tratándose de infracciones graves y reiteradas, y caducidad de la concesión que solo procede en supuestos específicamente establecidos en la ley. En relación con los permisionarios de servicios de televisión, el artículo expresamente establece frente a qué supuestos pueden ser sancionados, entre los cuales se incluyen los atinentes a contenidos que hemos descripto oportunamente. En los artículos siguientes se dispone el procedimiento sancionatorio y las vías de apelación a las decisiones del Consejo.

El Departamento de Fiscalización del CNTV despliega una importante actividad, finalizando muchos de los procesos iniciados, en la aplicación de sanciones.

La supervisión de contenidos puede iniciarse por una denuncia o por una supervisión de oficio a partir de criterios fijados por el Departamento de Fiscalización y/o instrucción del Consejo.

La ciudadanía ha tenido la posibilidad de formular reclamos ante el Consejo desde hace décadas a partir de la sanción de la Ley 19.131 en 1992. La redacción actual del artículo 40 bis admite la posibilidad de que cualquier particular denuncie al Consejo por incumplimiento del artículo 1 (pautas de correcto funcionamiento) o del inciso I del artículo 12, es decir, contenidos de violencia excesiva, truculencia, pornografía, etc. detallados en las Normas Generales de Contenidos.²⁵⁹ Es interesante observar que el Consejo moviliza la participación ciudadana por medio del mecanismo de denuncia poniendo a disposición, a través de la web del organismo, no solamente las herramientas formales para concretarla (un formulario específico) sino también información sobre las pautas de la ley de manera sencilla y asequible, que permite a cualquier persona sin necesidad de conocimiento legal identificar qué cuestiones dentro

²⁵⁹ La ley establece el proceso de tramitación que debe seguir la denuncia.

de las programaciones pueden despertar su preocupación y movilizar el reclamo.²⁶⁰ Del mismo modo, toda la información producida y difundida sobre los temas más denunciados, el ranking de programas respecto a los cuales se reciben más reclamaciones y el estado de tramitación de los reclamos, constituyen, además de una herramienta clave para el acceso a la información y el control de gestión, también un incentivo para que las ciudadanía visualice cuáles son los impactos transformadores de su participación.²⁶¹

El Balance Estadístico de Denuncias Ciudadanas es un análisis que el Consejo pone anualmente a disposición de la ciudadanía y del resto de la institucionalidad pública.²⁶² El último de los balances publicados consigna que casi la totalidad de las denuncias (97,1%) se recibieron por casos de la televisión abierta, con el foco en la programación de no ficción, una constante que se verifica en los últimos años. Canal 13²⁶³ es el más denunciado según este registro cuantitativo. Las temáticas que suscitan mayor preocupación —lo cual no implica que hayan sido preocupaciones fundadas ya que no todas las denuncias analizadas y tramitadas culminan en la formulación de cargos para sanción— son, en este orden, el respeto por la dignidad humana y los derechos consagrados en la Constitución, el respeto a la democracia, a la familia, a los derechos consagrados en tratados internacionales de derechos humanos, la violencia

²⁶⁰ Es interesante advertir —si tenemos en cuenta la historia de la censura en Chile que hemos documentado brevemente en este capítulo— que dentro de la información publicada se indica expresamente que la formulación de reclamos y su tramitación se refiere a materiales efectivamente emitidos por los servicios de televisión y que no se admite la censura previa.

²⁶¹ El formulario de denuncia, el ranking e historial de programas y demás herramientas similares se encuentran disponibles desde la portada de la web del organismo.

²⁶² Específicamente su objetivo es: “comprender cuáles son las principales sensibilidades y demandas de las audiencias en relación a la pantalla televisiva, y cuáles son los contenidos que han generado mayor controversia. También es un ejercicio para visibilizar públicamente el resultado del trabajo de supervisión y fiscalización de contenidos televisivos del CNTV para el conocimiento de los actores del sector: las audiencias y los mismos canales de televisión”(CNTV, 2023 a: 3).

²⁶³ Se trata del canal abierto privado-comercial que es propiedad del empresario chileno Andrónico Luksic (Grupo Luksic). Esta sociedad es también propietaria de los canales de pago 13C y REC TV, opera también radios y la señal internacional 13i, que transmite a través de *streaming*. Resulta llamativo que siendo Canal 13 el que mayor programación de tipo cultural emite (CNTV, 2023 a: 7) sea el que mayor cantidad de denuncias de televisión abierta recibió en 2022 (el 63% del total) (CNTV, 2023 b: 8). Como suele ocurrir en registros de este tipo, y este caso no es la excepción, en ocasiones estas situaciones pueden producirse cuando algún hecho grave se produce en las emisiones de un canal o señal de televisión generando mucha preocupación en las audiencias y esto engrosa el número de denuncias sin que necesariamente signifique que se produjeron muchos hechos objetables en ese canal. Este es el caso según consigna el Consejo ya que el 80% de las denuncias refieren a un mismo hecho.

excesiva y la truculencia, estos últimos especialmente referidos a la emisión de películas (CNTV. 2023 c: 11).

Además, el Consejo presenta anualmente informes sobre la actividad sancionatoria desarrollada. En ellos da cuenta del panorama de actuación durante el período finalizado poniéndolo en relación con lo ocurrido en años anteriores para documentar continuidades y cambios que serán motivo de análisis en esos u otros documentos e investigaciones del organismo. La transparencia en la producción de información sobre su actividad es un rasgo que distingue al Consejo entre sus pares, y que se expresa en la profusa información disponible para la consulta pública.

Tomaremos como referencia las conclusiones del último de los informes publicados, es decir, el correspondiente a 2022, sin pretensión de exhaustividad ya que el volumen de información supera las posibilidades de este capítulo pero con el objetivo de aprovechar la profundidad de la información producida para brindar un panorama del accionar del Consejo.

Este informe consigna un volumen de casos fiscalizados que desciende un 21% respecto al año anterior durante el cual se había registrado un pico en función de un aumento de denuncias por emisiones de la televisión de pago. El total anual de 2018 es de 1.200 casos fiscalizados; luego se registra este pico de 1.423 en 2021 y en 2022 se desciende a 1.160 casos la mayoría de los cuales (72%) corresponden a la televisión abierta (CNTV, 2023 b: 7 y CNTV, 2022: 6).

Ahora bien, luego de la fiscalización y en función de los resultados se resuelve la sustanciación de cargos o el archivo del trámite. En relación con esta etapa del proceso, el Informe 2022 consigna que la mayoría de los casos fiscalizados son desestimados por no constatarse una vulneración a la normativa vigente o archivados en función de otras causales que así lo justifican (CNTV, 2023 b: 12). En 2018 el porcentaje de casos sancionados fue de 15.6% del total y en 2022 de 6.6%, en un contexto de descenso paulatino durante este lustro.

Luego del total de casos respecto a los cuales se sustanció una sanción durante 2022, el 53.8% corresponde a la televisión paga y el 46.2% a la televisión abierta. En

relación con las causales de actuación del Consejo el Informe consigna que el 49.5% se concentran en dos: 26,3% en la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, y 23,2% por la exhibición de películas calificadas para mayores de 18 años en horario de protección (CNTV, 2023 b: 19).²⁶⁴ Si tenemos en cuenta que el resto de las causales corresponden a otros motivos establecidos en la normativa sobre correcto funcionamiento, es claro que la protección de los niños, niñas y adolescentes concentra prácticamente la mitad de las causales de actuación del Consejo y esto permite dimensionar la centralidad que el tema tiene en la preocupación tanto de la ciudadanía como del propio Consejo.

Finalmente, respecto a la reacción de los sujetos sancionados frente a los cargos sustanciados, el Informe consigna que un 28,6% de los concesionarios presenta requerimiento a la Corte de Apelaciones mientras que el 69% de los permisionarios acuden a esta instancia judicial. Según el informe, la totalidad de casos fallados por el Consejo durante el período analizado fueron confirmados por la Corte de Apelaciones —un solo caso fue declarado inadmisibles— (CNTV, 2023 b: 27).²⁶⁵ Es decir, que aun cuando las sanciones impuestas son reiteradamente objetadas en sede judicial, el accionar de la autoridad reguladora es generalmente ratificado en este ámbito.

6.4 Conclusiones

El escenario de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en tanto audiencias de los servicios de televisión en Chile arroja un panorama muy diferente al de los otros casos analizados en esta tesis cuyo rasgo común es el repliegue del Estado y en particular el abandono de las facultades de supervisión de los contenidos que le corresponden por mandato de las normativas de protección de infancia y/o de las normas que regulan el audiovisual.

²⁶⁴El Informe aporta el detalle sobre la normativa invocada para sustanciar las sanciones en los distintos casos, destacándose los artículos de las Normas Generales sobre Contenidos correspondientes a la emisión de películas en horario no apto (artículo 5 de las Normas Generales) y la afectación de la dignidad de las personas, el sensacionalismo o la truculencia en el tratamiento de delitos, catástrofes y afines (artículo 7 en relación con el artículo 1 de la misma regulación).

²⁶⁵ Debido a la dinámica propia de los procesos judiciales, advierte el Informe, existen casos pendientes en las propias cortes y tribunales. Es por esto que el documento toma en consideración los casos procesados en estas instancias hasta la sesión del 19 de junio de 2023.

¿Qué razones explican las particularidades del caso chileno y qué nos permite el escenario de este país pensar respecto del futuro?

Como hemos analizado a lo largo de este capítulo, el surgimiento y gestión de la televisión en este país ha estado signado por el rol dinamizador de las universidades y, en general, del sector público a través del desarrollo de la Televisión Nacional de Chile. En relación con las universidades, cuya incidencia comprende tanto a las públicas como a las instituciones católicas, su rol preponderante se desplegó en el contexto de un intenso y generalizado debate social de ideas políticas, dentro de las cuales, las de la socialdemocracia y las izquierdas tuvieron un papel protagónico. Surgidos en el ámbito de las universidades, los canales de televisión acogieron ese papel potenciador del debate y asumieron un enfoque basado en su rol social y cultural. Este rol social fue también autoimpuesto por la televisión pública que lo desempeñó además con muy buenos resultados en términos de audiencias, algo que va a distinguir la experiencia chilena de sus pares de América Latina, concebidos como marginales en relación con la prevalencia del sector privado-comercial. En los últimos años, no obstante, corresponde señalar que han predominado las propuestas comerciales concentrando la convocatoria de las audiencias y unificando la programación en detrimento de su calidad, pero este panorama no ha coartado el despliegue de las competencias estatales de fiscalización de las programaciones: los concesionarios y permisionarios pueden cuestionarlas judicialmente pero, en la mayoría de los casos, esos cuestionamientos son rechazados confirmándose el amparo a la acción estatal.

Desde sus inicios, el reconocimiento del valor y rol social de la televisión se manifiesta claramente en los objetivos que la primera norma sobre televisión asigna a estos servicios en relación con “el respeto de los valores de la persona y la familia [...] velando por la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud” (artículo 1, Ley 17.377). En estos primeros años, el rol del Consejo Nacional de Televisión creado junto con esta ley no estuvo sin embargo asociado a la protección de las audiencias de niños y niñas, situación que, de acuerdo con una reflexión actual del Consejo sobre su propia historia y despliegue de funciones, ha tenido que ver con que el carácter universitario y estatal de los servicios obligaba a los canales a focalizarse en una

televisión cultural y educativa, tales los objetivos de las universidades y del propio Estado (CNTV, 2019: 52).

El rol preponderante de las universidades y del carácter interés público asignado a la televisión tuvo también implicancias en las formas de intervención que se admitió que tuviera el Estado en relación con el sistema en general y con los contenidos en particular. La ampliación del concepto de “correcto funcionamiento”, que podría recibir objeciones en términos de legalidad por tratarse de un concepto que involucra principios y valores cuya interpretación asume márgenes amplios de subjetividad, es un ejemplo del modo en que las reformas legales admitieron extender las posibilidades de acción del organismo regulador y con ellas las obligaciones que pesan sobre permisionarios y concesionarios.

La relativa estabilidad de la normativa —recordemos que se trata de una regulación que atañe exclusivamente a un servicio, la televisión abierta y restringida, y que tiene como eje las facultades del CNTV y sobre esa base organiza las obligaciones de los sujetos— es un elemento que también aporta a un despliegue más consistente de las facultades estatales que concentra, desde hace más de cincuenta años, un mismo organismo, salvaguardado a su vez por la garantía de su reconocimiento constitucional.

La actuación sobre los contenidos tiene, además, una historia de institucionalización de la censura en el ámbito del cine que también sentó las bases para que la sociedad y los sectores políticos admitiesen y gestasen una institucionalidad de control robusta y con vocación de incidir en las programaciones. De hecho, hasta 2003, como hemos analizado, la censura fue un dispositivo legal en Chile, no obstante la recuperación democrática veinte años antes.

Durante la larga dictadura que atravesó el país desde el golpe de Estado de 1973, esta “tradición de censura” funcionó y se reforzó para ser funcional al despliegue represivo y al silenciamiento general de la disidencia política. El control que en este marco se impuso sobre las universidades y sobre la televisión pública acalló el papel innovador y movilizador que habían desempeñado, al tiempo que el ingreso posterior

de los canales privados en el sistema generó una competencia que les impidió recuperar el protagonismo que habían tenido en las primeras décadas.

Precisamente en relación con la configuración del mercado, es preciso notar que ese papel destacado que el Estado admite desplegar en relación con los contenidos de las emisiones, convive con la tolerancia de un mercado fuertemente concentrado, y en este punto sí, las experiencias de los países analizados se conectan y coinciden, traccionadas por un capitalismo de la información y la comunicación que es renuente a las limitaciones (algo en lo que coinciden los principales grupos de medios nacionales en América Latina como los capitales extranjeros para quienes este entorno resulta también conveniente).

Todos estos elementos son relevantes para comprender un escenario que muestra una acción estatal robusta en materia de protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes. Esta fortaleza no responde, como surge del análisis desarrollado en este capítulo, a un entramado jurídico que se caracterice por ser profuso o detallado —de hecho algunos artículos de la Ley 18.838 en su redacción actual adolecen de cierto desorden y dispersión y las Normas Generales incluyen valiosas definiciones y parámetros para identificar contenidos inadecuados pero dejan sin regular algunas temáticas que son claves en materia de protección como el material adulto no pornográfico— sino de la consistencia de la actuación del Consejo y de los estándares que esa actividad de interpretación de las normas ha ido construyendo. Esa actuación permite a los concesionarios y permisionarios contar con las herramientas para valorar (idealmente de manera previa a las emisiones) si la programación incluye por ejemplo, en todo o en parte, violencia excesiva, o si el tratamiento mediático de una determinada situación delictiva incurre en sensacionalismo o truculencia).

Es además desde esta posición activa y en el marco del despliegue de sus competencias que el Consejo puede reflexionar sobre los escenarios presentes y futuros en relación con la regulación del audiovisual, sobre la posibilidad de proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes y de la ciudadanía en general en las plataformas de contenidos en Internet y, en general, en el escenario dinámico de convergencia, y sobre el propio papel del Consejo en ese contexto.

En este mismo contexto de reflexión, la recientemente sancionada Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, una norma esperada durante décadas en Chile, aparece como una herramienta clave y complementaria a estas reflexiones. En la medida en que esta ley pone el foco en el acceso a contenidos en el entorno digital y en tanto la Convención sobre los Derechos del Niño está llamada a orientar las políticas públicas, puede aportar a los debates sobre la institucionalidad del sector, sus alcances, las nuevas definiciones y modalidades de intervención, siempre con el objetivo puesto en hacer efectivos los derechos que los niños, niñas y adolescentes tienen en su relación con los contenidos audiovisuales que los entretienen, les permiten reflexionar, informarse y que contribuyen en la construcción de su subjetividad y sus opiniones.

Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Introducción a los principales aportes de esta tesis

En esta tesis hemos analizado los marcos jurídicos vigentes en México, Colombia, Chile y Argentina a fin de identificar qué pautas tienen sobre protección de niños, niñas y adolescentes frente a contenidos audiovisuales que puedan resultar inadecuados según su edad y grado de desarrollo, y qué mecanismos institucionales y de participación social prevén para garantizar estos derechos. En cada caso, hemos puesto en relación las normas existentes con los estándares internacionales de derechos humanos que rigen esta materia, a fin de evaluar su adecuación, o no, a esos parámetros. Todo ello con la finalidad última de identificar situaciones problemáticas, déficits y desafíos pendientes tanto en relación con las regulaciones analizadas como respecto a la acción —o inacción— de la institucionalidad responsable de su implementación.

A estos efectos, construimos un andamiaje teórico metodológico que articula la Economía Política de la Comunicación, en la convicción de que es clave entender las formas en las que el poder atraviesa y define a las industrias culturales y su desarrollo, y el Derecho de los Derechos Humanos, en tanto fuente de las obligaciones de garantía de derechos y prisma a través del cual analizar todas las regulaciones pertinentes, tanto las referidas al sistema de medios audiovisuales como las específicas de protección de la niñez y la adolescencia en cada país. A estos marcos estructurantes, sumamos los aportes conceptuales de otras disciplinas, como la psicología, los estudios culturales, la sociología y la antropología que han estudiado distintas dimensiones de la relación de los niños, niñas y adolescentes con las propuestas audiovisuales y sus contenidos.

En este sentido, esta propuesta de abordaje podría encuadrarse en lo que FRAU MEIGS (2012: 106) identifica como un “enfoque bricolaje”, una construcción artesanal formada por conceptos de distintas perspectivas teóricas que son aplicados a un mismo objeto, en este caso, los países estudiados y sus regulaciones. Este es, desde nuestra perspectiva, un primer aporte de esta tesis: haber construido este entramado complejo que puede ser utilizado para analizar otras políticas públicas que articulen a sectores de

la comunicación con marcos jurídicos de derechos que imponen obligaciones de protección de personas o grupos. Por ejemplo, las políticas de accesibilidad audiovisual para personas con discapacidad, las políticas sobre pluralismo y diversidad o las que atañen a la protección de niños y niñas en el entorno digital, es decir, que involucran la responsabilidad de plataformas de Internet. Los estándares de derechos humanos establecen, en estas materias como en otras, obligaciones específicas que están llamadas a regir el desarrollo de estos sectores, garantizando, al mismo tiempo, tanto su despliegue y crecimiento, como los derechos de aquellas personas que interactúan o se ven afectadas por ellos de distinto modo.

Esta abordaje del objeto de estudio llevó ínsitas dos decisiones, por supuesto conectadas con los enfoques principales adoptados, que tienen que ver con el sentido mismo de la realización de esta investigación. Por un lado, la adopción de una perspectiva crítica y de interpelación del panorama que revela el análisis de los casos. En este sentido, tal como surge de la lectura de esta tesis, si el estudio hubiera interpelado únicamente el contenido de las normas, las conclusiones hubieran sido diametralmente distintas: con sus diferencias, las regulaciones de protección de infancia y adolescencia y sus pares del sector audiovisual reconocen los derechos a niños y niñas, incluso algunas constituciones como la de México establecen obligaciones en materia de protección de audiencias audiovisuales. Sin embargo, al indagar los marcos jurídicos de rango inferior, las decisiones judiciales y administrativas y la información pública sobre el ejercicio de competencias por parte de la autoridad audiovisual, el escenario cambia radicalmente. La adopción de una perspectiva crítica es inherente a la decisión de haber procurado trascender una mirada superficial sobre los marcos regulatorios y también a la de reflexionar sobre las condiciones histórico-políticas que explican, desde nuestra perspectiva, los escenarios problemáticos planteados.

Por otra parte, aunque plenamente vinculado con lo señalado en el párrafo anterior, es preciso explicitar que asumimos una posición de reflexión propositiva en relación con el objeto de estudio. En este sentido, se procuró que el análisis estuviera conectado con la identificación de alternativas de transformación de los déficits que esta investigación revela. Ello en la convicción de que trabajos de este tipo tienen el

potencial de proyectarse más allá de sí mismas, trascendiendo su existencia original como trabajos académicos, para dialogar con los escenarios planteados y proponerse como una herramienta para la acción.

En América Latina, la televisión mantiene su vigencia no obstante coexistir, en particular en el caso de los y las jóvenes, con otras propuestas de entretenimiento e información de otras pantallas. En palabras aún vigentes de OROZCO y MILLER (2017: 107), “en América Latina la televisión sigue siendo un medio de comunicación importante; la historia, la política, el mercado, pero sobre todo la cultura y sus audiencias la mantienen viva”. Como se describe en la escena que se relata en el inicio de esta investigación, mirar televisión continúa siendo, para sectores importantes de las poblaciones de los países de la región, una experiencia compartida. Ese compartir se explica no solamente en la capacidad convocante de las programaciones sino también en las desigualdades estructurales en el acceso a recursos, que son características del contexto regional.

Niños, niñas y adolescentes son parte de esas audiencias que construyen sentidos a partir de las propuestas televisivas y en interacción con entornos que son disímiles y están condicionados también por las consecuencias de la desigualdad. En cualquier caso, toda vez que los contenidos televisivos sostienen una influencia importante en el desarrollo de los sistemas de valores y también de los comportamientos, en particular de niños y niñas (Lazo, 2005: 26), conserva relevancia el despliegue adecuado de los mecanismos de acompañamiento y protección en el acceso a los contenidos, ya sean institucionales —es decir, promovidos por el Estado o por los servicios audiovisuales— o propios del entorno familiar.

Ahora bien, si ponemos el foco en las obligaciones de protección, en esta tesis hemos reflejado de qué manera los rasgos de la configuración de los sistemas televisivos en los países analizados, y en particular el peso de la política, han gravitado en el (muy limitado) despliegue de esas competencias estatales.

“Nada hay más premonitorio que la cartografía de los orígenes” sostiene Germán REY (2002: 118) en su poética introducción a la historia de la televisión en Colombia.

Las dictaduras militares en Argentina y Chile, contexto político que también marcó los inicios de la televisión en Colombia junto con el devenir de los conflictos armados internos, y décadas de gobierno de partido único en México con intereses explícitos del poder político en las empresas de medios —y viceversa—, moldearon un escenario de marginalidad de la actuación estatal, férrea censura y utilización política de la televisión, sujeción a los intereses del sector privado y fuerte concentración.

Los sectores que cuestionan esta situación bregan hasta hoy por la democratización de la comunicación en América Latina. En efecto, se trata de sistemas mediáticos cuyo desarrollo no se inscribió en contextos democráticos robustos y que, a pesar de algunos espasmódicos intentos regulatorios en los últimos años, no lograron torcer aquella impronta inicial del desarrollo de la televisión, ajena a la noción de servicio público que marcó la configuración inicial del sector en Europa. Confirman al respecto BECERRA y MASTRINI (2019: 24) lo siguiente: “La clase política tempranamente percibió la importancia de los medios en el proceso de distribución de la información con la que la ciudadanía tomaba sus decisiones. Por su parte, el sector empresarial procuró que el Estado estableciera marcos legales que garantizaran el desarrollo de mercado en condiciones sólidas. A partir de esta lógica, el audiovisual se conformó rápidamente como un oligopolio privado, o bien como un monopolio público.”

En la década de 1990, la reconfiguración neoliberal de la estructura de comunicación, signada por procesos de privatización, liberalización y desregulación —o re-regulación como hemos acuñado en estas páginas—, dejaron profundas huellas económicas, sociales y políticas en América Latina, huellas cuyos impactos trascienden los sistemas de medios expandiéndose a otros ámbitos de las realidades, particulares pero emparentadas, de estos países (THWAITES REY, 2010: 36).

El escenario actual, con la globalización como eje vertebrador de la economía mundial mediante, presenta una América Latina con los niveles más altos de concentración de la propiedad de medios de comunicación en el mundo. En palabras de JORDÁN (2022: 2), “la naturaleza comercial-financiera con la que se han gestionado estos [en referencia a los medios] desde mediados del siglo XX, la escasa regulación estatal en este ámbito y la gran presencia de las empresas de telecomunicaciones y de otros

holdings de inversiones diversificadas en el control de los medios de comunicación son las principales causas de este escenario.”

En este proceso, ¿qué lugar tuvieron y dónde operaron las políticas de comunicación, es decir, las medidas estatales que moldean los sistemas de medios? Como revela este panorama regional, y el análisis de los procesos en cada país, la regulación y las políticas públicas se sujetaron a la prioridad de los intereses del mercado, desatendiendo los de corte social y el cumplimiento de los estándares de pluralismo y diversidad que son exigibles en países ya plenamente insertos en el sistema interamericano de derechos humanos. Esta asignatura pendiente, en absoluto novedosa, se profundiza hoy en la convergencia digital, con empresas de telecomunicaciones e internet absorbiendo, fusionándose e impactando de forma medular en la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

Una de las dimensiones del desarrollo de las políticas comunicación son las dirigidas a reglar contenidos. Y es aquí donde ingresan en escena las regulaciones dirigidas a la protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes, un terreno delicado para la intervención pública pues se encuentra involucrado el ejercicio de la libertad de expresión.

Como hemos fundamentado en esta investigación, incluso los estándares interamericanos, que consagran el principio de prohibición de censura previa, admiten las medidas orientadas a la protección de la infancia y la adolescencia (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). A esta manda de protección se suma la que emana de la Convención sobre los Derechos del Niño, en una lectura integral de los artículos 12, 13 y 17 —este último especialmente dirigido a garantizar el acceso de niños y niñas a contenidos que tengan por objetivo garantizar su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.

Como corolario de lo expuesto corresponde preguntarse entonces cuál es el grado de sujeción de los Estados, con estos rasgos de configuración histórico-política, a las obligaciones de salvaguarda efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En el epígrafe que sigue daremos respuesta a este interrogante tomando como

referencia los estándares que surgen de los instrumentos internacionales de protección de derechos, que fueron utilizados como parámetros de análisis común de los casos en esta tesis.

7.2 Valoración integrada del cumplimiento de los estándares de protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes

Los estándares específicos en materia de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en su relación con los medios de comunicación y, en general con los entornos de comunicación, constituyeron la guía para el análisis de los marcos regulatorios de Colombia, México, Argentina y Chile. Si bien los niños y niñas tienen en esta relación una serie compleja de derechos, a los efectos de abordar nuestro objeto de análisis, los estándares construidos son aquellos que atañen a su condición de audiencias y a las obligaciones de protección por parte de los distintos actores. La Convención sobre los Derechos del Niño, los instrumentos jurídicos interpretativos del Comité de los Derechos del Niño, así como los pronunciamientos de la Relatoría sobre Libertad de Expresión de Naciones Unidas, y la Convención Americana de Derechos Humanos y los estándares de la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana, constituyeron el corpus de origen de estas pautas para la valoración de los casos.

Estos instrumentos internacionales de protección de derechos y los estándares son el fundamento jurídico para la adopción de medidas de protección a través de regulaciones y políticas públicas y de la acción de otros actores, como las empresas del sector. Hemos completado esta fundamentación jurídica con los aportes de otras disciplinas que consolidan la premisa de que es preciso generar medidas de protección, aun reconociendo el carácter activo y la participación sustantiva de niños, niñas y adolescentes en los procesos de interpretación de los contenidos audiovisuales.

En lo que sigue retomamos estos estándares con el objeto de revisar de manera integrada la situación de los países, procurando identificar continuidades, procesos y nudos problemáticos.

7.2.1 Sobre el reconocimiento y contenido de los derechos

Una primera cuestión que surge de la lectura integrada de la normativa internacional es el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos en su relación con los medios de comunicación en general, y con los contenidos ofrecidos por estos en particular. Sobre este último punto, el reconocimiento implica una doble dimensión. Por un lado, el derecho a contar con materiales específicamente dirigidos, y por otro, el derecho a ser protegidos frente aquellos que no son adecuados, siempre según el grado de desarrollo en función del principio de madurez progresiva que es transversal a la Convención sobre los Derechos del Niño.

El componente analizado en los marcos jurídicos de Colombia, Argentina, México y Chile es el de la protección, en función del objeto de esta investigación. En este sentido, todos los países reconocen la existencia de estos derechos tanto a partir de la oportuna ratificación de la Convención —recordemos que en América Latina se impulsó fuertemente la adopción de este instrumento internacional durante la década de 1990— como a través de leyes nacionales que receptan, especifican y amplían las pautas de este tratado, además de crear dispositivos específicos de protección. Al respecto, es preciso comentar algunas cuestiones.

Por un lado, en el caso de Chile, hasta 2022 el país carecía de una norma nacional que receptara los principios y derechos de la Convención sobre Derechos del Niño. Esta cuestión había sido señalada reiteradamente por el Comité de los Derechos del Niño. En función de este déficit, y por imperativo de la ratificación de la Convención, la institucionalidad pública receptaba expresamente el tratado como fundamento de las políticas públicas referidas a la niñez y la adolescencia. Es el caso del artículo 1 de la Ley 18.838 de 1989, de creación del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), de acuerdo con el cual este organismo tiene a su cargo velar por el correcto funcionamiento, entendiendo por tal, “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 todos los derechos fundamentales reconocidos en la

Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño. Tal como hemos reflejado en esta tesis, el despliegue de competencias del CNTV no se vio condicionado por la inexistencia de esta norma nacional sino que, todo lo contrario, se distingue del resto de los casos —en función de las razones oportunamente expuestas— por su solidez y alcance. Esta situación pone de manifiesto que, existiendo marcos generales de garantía de derechos, el correcto funcionamiento de la institucionalidad y la consistencia de la decisión política, resultan suficientes para proveer a la garantía efectiva de los derechos de niños y niñas.

También por sus elementos virtuosos en el plano del reconocimiento de derechos, es preciso destacar la integración normativa del caso argentino. En efecto, si bien la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 26.061 no establece pautas específicas en materia de contenidos audiovisuales, la inteligencia regulatoria reforzó la perspectiva de derechos en la que se inscribe la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, adoptando expresamente el paradigma de protección integral de la Convención de Derechos del Niño e incorporando la obligación de los actores de la comunicación audiovisual de respetar la ley 216.061. Ello a través de la virtuosa fórmula “quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de las siguientes normas”. A continuación, la ley detalla normas de protección de grupos, normas antidiscriminatorias y otras que responden a la concepción de la comunicación audiovisual como una actividad de interés público que involucra una responsabilidad social. Además, la Ley 26.522 establece un sistema de protección en función del horario y un catálogo de contenidos no admitidos en el horario de protección.

En Colombia, la Convención sobre los Derechos del Niño tiene jerarquía constitucional y sus pautas son receptadas desde 2006 por el Código de Infancia y Adolescencia. Uno de los artículos del Código, el 47, establece un profuso catálogo de responsabilidades específicas dirigidas a los medios de comunicación en relación con los contenidos de sus emisiones. Además de la identificación de los supuestos que

requieren protección, y que están llamadas a articularse con las regulaciones pertinentes del sector audiovisual, el artículo incluye una señalamiento reforzado de las responsabilidades de los medios en el párrafo de cierre de acuerdo con el cual, “los medios de comunicación serán responsables por la violación de las disposiciones previstas en este artículo”.

Sin embargo, nada de esto ha pasado y el artículo espera aun ser reglamentado pasados más de quince años de la decisión de la Corte Constitucional colombiana que en un sólido fallo brindó las pautas para generar un régimen de responsabilidad que esté de acuerdo con los estándares sobre libertad de expresión del sistema interamericano. En este sentido, la deriva del artículo 47 es un ejemplo claro de sumisión de la acción estatal a los intereses privados —que por supuesto cuestionaron la norma—, al tiempo que revela la importancia de trascender la superficialidad en el análisis de los marcos jurídicos y dar cuenta del escenario real de garantía de los derechos.

Finalmente en México, tanto la Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes como la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ambas surgidas de un proceso de reforma constitucional en 2014, establecen disposiciones en materia de protección de la niñez y la adolescencia en distintas dimensiones de su relación con los servicios audiovisuales —incluso pautas legales sobre cómo entrevistar a niños y niñas, en el tratamiento periodístico de temáticas referidas a las infancias y protección de derechos como la privacidad y la intimidad, que distinguen la legislación mexicana de sus pares analizadas. En la normativa audiovisual, la protección de niños y niñas se desprende de las obligaciones de clasificación y de los denominados derechos de las audiencias que, no obstante estar garantizados constitucionalmente, han visto diluida su eficacia en la deriva de una judicialización que, nuevamente, pone de manifiesto el éxito de la resistencia del mercado a adecuar su actividad al cumplimiento de las disposiciones de protección —el “éxito” queda completado como veremos más adelante, con la inacción de la institucionalidad estatal para hacer cumplir las magras obligaciones existentes.

7.2.2 Sobre la ineludible responsabilidad estatal y las obligaciones de los actores privados en materia de protección

La compilación de estándares que realizamos para esta investigación permite advertir que, de manera consistente, tanto el sistema universal a través de las pautas del Comité de los Derechos del Niño, como el sistema interamericano, son coincidentes en afirmar la existencia de una responsabilidad estatal indelegable tanto en materia regulatoria —los Estados deben trasladar a las normativas internas los compromisos asumidos al ratificar instrumentos internacionales de protección de derechos— como en términos de supervisión del cumplimiento de esas regulaciones por parte de otros actores, en este caso, los servicios televisivos privados, públicos o comunitarios, abiertos o restringidos, e incluso otros servicios audiovisuales que alcancen a las audiencias de niños, niñas y adolescentes —estos últimos por supuesto no han sido materia de análisis en esta tesis pero estas obligaciones alcanzan a otros actores del sector comunicacional como surge de la Observación General 25 del Comité de los Derechos del Niños, cuestión que profundizaremos en el epígrafe que condensa recomendaciones.

Profundizaremos en primer lugar en la obligación de regular a las empresas y actores relevantes del sector, y en las características que debe tener esa regulación.

De acuerdo con la interpretación de los organismos internacionales de protección de derechos, esta regulación debe ser “adecuada” como expresamente obliga la Observación General 16 del Comité. Esto significa que la garantía de derechos en este campo no admite cualquier despliegue de jurisdicción estatal sino regulaciones adoptadas según las pautas constitucionales y la legalidad prevista en los países. La regulación adecuada será entonces aquella que tienda a la garantía efectiva de derechos de niños y niñas respetando los estándares en materia de libertad de expresión, derecho que puede ser afectado por las consecuencias que la normativa imponga por la emisión de programaciones y publicidad. En esta tesis hemos revisado los estándares de libertad de expresión, identificando en qué tipo de responsabilidad ulterior se inscriben las medidas que los Estados pueden adoptar para garantizar los derechos de niños y niñas, además de identificar la excepción a la prohibición general de censura previa para

habilitar las limitaciones de emisión en función del horario. Es decir, el sistema de protección de derechos brinda la fundamentación jurídica y los mecanismos para armonizar ambos objetivos: proteger a niños y niñas y garantizar la libertad de expresión.

Consideramos relevante hacer expresa esta conclusión —que podría considerarse una obviedad— ya que la invocación al libre ejercicio de la libertad de expresión es un argumento que habitualmente esgrimen los actores del sector privado cuando cuestionan públicamente las regulaciones, ejercen presión política y formulan reclamos judiciales frente a la imposición de obligaciones en esta materia, tal como queda de manifiesto en el repaso de estos cuestionamientos en los casos de Colombia y México desarrollados en esta tesis.

Es posible identificar allí un doble interés en la tergiversada apelación a la libertad de expresión: los sujetos potencialmente obligados la utilizan como blindaje para cuestionar la acción estatal y los Estados —como hemos visto en un proceso generalizado de repliegue en el ejercicio de facultades en este campo— la invocan como justificación para limitar el despliegue de sus competencias. Ciertamente es que, tal como hemos reflejado en la contextualización histórico-política realizada respecto de cada uno de los países, las dictaduras militares y gobiernos con débiles credenciales democráticas en el ejercicio del poder, permiten legítimamente explicar la alerta que generan las medidas que supongan la intervención estatal sobre los contenidos de los servicios audiovisuales y de los medios de comunicación en general. En un contexto de progresiva consolidación democrática y de fortaleza de los estándares interamericanos en la materia, en la actualidad el argumento parece más un camuflaje que solapa una situación de virtual abandono de las competencias estatales, que una preocupación real por la posibilidad de injerencias ilegales en los contenidos audiovisuales.

Ahora bien, por su parte, en el marco del principio de co-responsabilidad que caracteriza a la garantía de los derechos de niños y niñas, y en tanto agentes fundamentales del sector, las empresas tienen obligaciones propias en la prevención, protección y reparación de afectaciones a los derechos humanos que produzcan en su actividad. Más aun, respecto a impactos que perjudiquen a las poblaciones de niños,

niñas y adolescentes, existen obligaciones reforzadas, tal como surge de la interpretación del Comité de los Derechos del Niño, que en modo alguno excluyen a los medios de comunicación y empresas del sector sino que, por el contrario, expresamente señalan sus responsabilidades y refiere al acceso a contenidos, tal como se detalla oportunamente en el capítulo sobre estándares de esta tesis.

Estos principios nos obligan a comentar dos cuestiones centrales, que están conectadas con el resto de los ejes de análisis de este epígrafe.

Por un lado, la cuestión del alcance de la normativa audiovisual vigente en los países analizados. Surge del análisis de los marcos regulatorios que, lejos de cumplirse el estándar que insta a robustecer la acción estatal y la responsabilidad de las empresas en función de la garantía de derechos de niños y niñas, se verifica un proceso contrario que podríamos identificar como de “des-obligación”. En este sentido, a excepción de Chile, los sistemas de los países analizados traccionan en sentido contrario a los estándares: no solamente se flexibilizan las obligaciones de las empresas prestadoras de servicios sino que, el Estado se desentiende de supervisar el cumplimiento de las normas exigibles.

A esto se suma la mayormente generalizada limitación del alcance de las potestades estatales en relación de los servicios brindados por cable o satélite. En Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada en 2009 abarcaba estos servicios, que fueron inscriptos en el área de las telecomunicaciones, vía reforma por decreto presidencial, apenas asumió el gobierno un partido político de signo contrario al que había impulsado esa ley. Un movimiento que tuvo, entre otros impactos, uno inmediato en el repertorio de obligaciones exigibles en materia de contenidos a las empresas de televisión por cable y satélite, que tenían por entonces en pleno funcionamiento señales propias de televisión además de responsabilidad por aquellas nacionales o foráneas incluidas en sus respectivas ofertas. A su vez, en México, si bien la normativa audiovisual alcanza a los servicios de televisión restringidos, luego las obligaciones en materia de contenidos, niñez y adolescencia, solo son exigibles a la televisión abierta.

La otra cuestión que corresponde señalar en relación con el cumplimiento de los estándares bajo análisis, y que también es corolario de la tendencia hacia la retirada del Estado de las competencias que debiera desplegar, es la deriva expresa hacia la autorregulación que surge de las normativas desde sus inicios o del derrotero de cuestionamientos que estas experimentaron. Los casos de México y Colombia permiten reflejar claramente este escenario.

En México, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión especificó el contenido de los derechos de las audiencias, que tienen en ese país rango constitucional e incluyen disposiciones específicas de protección de niños y niñas. Además, dispuso los mecanismos para la garantía de esos derechos: la obligación de adoptar códigos de ética y de contar con defensores/as de las audiencias, además de dar al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) facultades específicas respecto al desarrollo de lineamientos para la acción de las defensorías y para la elaboración de los códigos de ética por parte de cada prestador. Estas facultades, así como el contenido específico de los primeros lineamientos adoptados por el IFT en cumplimiento de sus funciones, fueron cuestionados judicialmente e incluso se llevó adelante una reforma de la ley dirigida a mitigar las obligaciones de los licenciarios. Esta reforma, bien fue dejada sin efecto por el poder judicial, sumió al mecanismo en una parálisis de inacción y falta de efectividad que arrastra desde hace años. Es decir, que un sistema que había sido ya diseñado en una apuesta a mecanismos de autorregulación, con una participación estatal de supervisión de su despliegue —un escenario de virtual corregulación que podría haber resultado exitoso en materia de protección de derechos—, ni siquiera pudo cumplir acabadamente con esta manda legal. En el capítulo respectivo se describe este proceso que llega al paroxismo de ser el propio poder ejecutivo el que formuló, en sintonía con los cuestionamientos de las televisiones privadas, parte de los reclamos judiciales que paralizaron la aplicación de la ley.

En Colombia, la falta de aplicación del artículo 47 del Código de la Infancia y la Adolescencia, que establece expresamente la responsabilidad de los medios de comunicación por el cumplimiento de una serie de pautas, entre ellas las referidas a contenidos audiovisuales, obligó al poder judicial, a través de la Corte Constitucional, a

pronunciarse, entre otras cuestiones, sobre los mecanismos de autorregulación como efectivos para la garantía de derechos. En este sentido, la Corte fue categórica en recoger las pautas de los instrumentos internacionales de derechos humanos y establecer el carácter complementario de las normas de autorregulación y la obligación estatal de generar un mecanismo jurídico que materialice la responsabilidad de los medios de comunicación por el cumplimiento del artículo 47. A quince años de esa decisión judicial, el Estado no ha realizado avances en este sentido, confirmando la tendencia hacia el desresponsabilización estatal por la garantía de estos derechos.

En contra de esta deriva hacia la autorregulación es preciso recordar que, de acuerdo con los estándares, las iniciativas de política pública que breguen por la asunción de principios deontológicos, códigos, buenas prácticas y lineamientos afines, deben ser complementarias —y no pretender reemplazar— el marco de acción más amplio delineado en la regulación. Este es un punto clave en un contexto en el cual la protección de las audiencias de niños y niñas corre el riesgo de diluirse en declaraciones de buenas intenciones que, más allá de su valor deontológico, escapan a los fundamentos jurídicos existentes y exigibles para regular las conductas de los servicios audiovisuales en general alineados con una lógica de mercado que es remisa a la ponderación prioritaria de los derechos de niños y niñas. En realidad, el repliegue estatal lleva ínsita la decisión de que sea el propio mercado el que se regule en esta materia y que sean las personas a título individual quienes adhieran —o no—, a través de sus propias decisiones, al cumplimiento de las normas. En este panorama, el sistema en su conjunto —y en este punto también es preciso dejar sentado que los propios órganos de Naciones Unidas como UNICEF tienen un alineamiento en este sentido—, tienen a promover la adhesión a lineamientos, códigos de ética y buenas prácticas, que desplazan el papel rector de las obligaciones jurídicas en materia de protección de derechos.

7.2.3 Sobre los contenidos inadecuados y el carácter activo de las audiencias

En relación con este estándar, es preciso comentar de manera articulada tanto la regulación como las consideraciones expuestas en el marco teórico.

En general, los marcos jurídicos analizados receptan como contenidos problemáticos aquellos que los estándares recomiendan regular, más allá de cuáles son las herramientas jurídicas que los receptan —leyes o regulaciones de rango inferior— que, en todo caso, impacta en la exigibilidad que no es el punto analizado aquí. La violencia y el contenido sexual explícito, materiales que hagan apología de la violencia o la discriminación, la exaltación del morbo, forman parte de los catálogos en ocasiones completados con previsiones sobre la representación de los consumos problemáticos y las conductas de riesgo de suicidio, por ejemplo.

En este punto, nuevamente, la efectividad depende de la combinación de los factores: el catálogo puede ser virtuoso pero si no se aplica su existencia pierde relevancia. Del mismo modo, estos descriptores cobran sentido en un sistema que admite, o limita, esas programaciones según horario de emisión, que sigue siendo el elemento rector ineludible para los servicios abiertos y restringidos, los únicos regulados hasta ahora en la región. En este punto aparece la complejidad de la calificación segmentada, una herramienta virtuosa *per se* porque reconoce el principio de madurez progresiva de la Convención sobre los Derechos del Niño, pero que depende de las pautas en las que se sostenga. Veamos a continuación dos situaciones distintas.

Por ejemplo, los Lineamientos de Clasificación de Contenidos Audiovisuales de México —más allá del cuestionamiento a su origen en la Secretaría de Gobierno, es decir, en el poder ejecutivo— incluyen una segmentación etaria y una descripción exhaustiva de contenidos protegidos en función de la edad de las potenciales audiencias. Ahora bien, de acuerdo con la versión vigente de esos lineamientos, que era en este punto similar a la que fue reemplazada, el horario para emitir programación y publicidad aptos para mayores de 12 años —y que por tanto pueden incluir escenas de violencia, adicciones o sexualidad para menores de esa edad— son las 16 horas. En este punto, el problema no atañe a la descripción de los contenidos adecuados para cada edad y tampoco en la segmentación etaria que es una virtud del sistema, sino en el carácter limitado del horario realmente protegido toda vez que es esperable que niños y niñas estén en contacto con contenidos de televisión en horas de la tarde.

Otra situación plantea el caso de Argentina. Sin segmentación, el horario protegido se extiende de 6 a 22 horas. Ahora bien, la normativa admite, y las televisiones explotan, una excepción al horario protegido cuando se trate de informar sobre contenidos de impacto que puedan incluir violencia, morbo, truculencia u otros, vedados por la norma (artículos 68 y 107 de la Ley 26.522). La situación que procuraba prever la norma era la cobertura informativa de un accidente, un desastre natural, un atentado incluso como ha ocurrido en el país, donde la urgencia por informar prima sobre la protección de las audiencias de niños y niñas. Sin embargo, esta habilitación devino práctica rutinaria y todos los contenidos informativos llevan previamente la advertencia que los sitúa como “Contenido No Apto para Niños, Niñas y Adolescentes”. Esta “trampa de la excepción” solo puede desmantelarse con un despliegue pleno de facultades por parte de la autoridad con competencia, para poder analizar si su uso se encuadra en los supuestos de la excepción y no consentir tácitamente que todos los programas informativos se encuadren en la excepción no solamente para emitir de manera irreflexiva materiales ostensiblemente no aptos sino también para vender publicidad no apta en franjas horarias protegidas.

Ahora bien, más allá del imprescindible señalamiento de estas cuestiones, tal como se analiza extensamente en esta tesis, es claro que el lenguaje es, por definición, terreno de disputa de sentido, de un abanico de interpretaciones posibles, de sesgos. El lenguaje es imprescindible para la existencia de normas y es la exégesis la que arroja luz sobre qué debe entenderse como adecuado, o no, en cada caso.

En este sentido, es preciso reiterar el señalamiento formulado oportunamente respecto a nuestra consideración de las audiencias como sujetos activos del complejo proceso de la comunicación mediada. Las audiencias construyen sentidos diversos influidas por sus entornos, saberes, contextos de vida y otras mediaciones. La televisión, en este sentido, es una institución multimediada (LAZO, 2005: 24), que funciona actualmente en articulación con la oferta de otras pantallas, y en la que se verifican negociaciones y tensiones entre las propuestas de sentido que vehicula y el procesamiento que de ellas hacen las audiencias.

En este marco, sin embargo, niños, niñas y adolescentes, y aun en la certeza de que son sujetos plenamente activos de ese proceso, van adquiriendo progresivamente las competencias necesarias para realizar interpretaciones no perjudiciales de esos contenidos, y esta certeza subyace a la protección que las normas prevén en su carácter de audiencias.

De cara a la implementación de políticas públicas y el establecimiento de criterios generales, si bien el Estado no puede abarcar el abanico infinito de esas interpretaciones tiene sí la posibilidad de valorar contextos y la obligación de brindar herramientas para contribuir en esos procesos. La aplicación de las normas tiene el potencial —por cierto limitado pero seguro más valioso que la inacción— de reponer contextos de lectura analizando las emisiones que puedan ser problemáticas dentro del sistema de sentidos en las que se inscriben. Por ejemplo, una conversación sobre vínculos sexo-afectivos, incluso cuando aborde el terreno explícito de la sexualidad, puede adecuarse al horario protegido si forma parte de contenidos sobre salud sexual y reproductiva dirigidos a adolescentes o a personas adultas, tanto si forma parte de una ficción como de un programa de interés general. En este sentido, es esperable que ese contexto favorezca la interpretación de esos contenidos en tanto formativos o educativos y no alineados con los objetivos a los que apunta la pornografía o el material erótico explícito.

Para realizar este tipo de análisis, y así aspirar a contribuir no solamente a la garantía de derechos sino a mejores prácticas de programación, el Estado debe acompañar la decisión política con recursos tanto técnicos como humanos especializados.

Finalmente, es preciso señalar que los marcos jurídicos analizados prevén débiles, precarias y poco sustantivas obligaciones de información a las audiencias sobre las características de los contenidos a fin de contribuir a la toma de decisiones. La fórmula ya comentada de la legislación argentina, junto con las obligaciones de señalamiento en pantalla de la calificación que prevén las normas en México y en Colombia, aporta en general poca información sobre las características de la programación. En el caso de los sistemas segmentados, además, esa información

debería ser accesible y comprensible para niños y niñas a través de pictogramas o señalamientos en pantalla que les adviertan sobre el carácter inconveniente de los materiales, toda vez que no es dable presumir el acompañamiento adulto, más aun en un horario diurno. Del mismo modo, la información sobre las características de la programación debiera prever herramientas de accesibilidad para que pueda estar a la alcance de personas con discapacidad auditiva, cognitiva o visual.

2.4 Sobre la institucionalidad reguladora y el despliegue de las competencias de supervisión

Los estándares de derechos humanos son coincidentes al establecer la prioridad que tiene, en un terreno de políticas con directo impacto en el ejercicio de la libertad de expresión, el diseño de la institucionalidad pública con competencias en la materia. Requisitos sobre su conformación plural y funcionamiento transparente, con rendición de cuentas, legalidad en la actuación, debido proceso, etc. surgen de los pronunciamientos e instrumentos jurídicos de las distintas relatorías e instancias de protección de la libertad de expresión.

El panorama de los países analizados, con relación a este punto, arroja un escenario contrario a estas pautas, una vez más, a excepción de Chile donde la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) presenta rasgos de adecuación tanto en la conformación como en los procedimientos y la rendición pública de cuentas.

En materia específica de supervisión de contenidos, el caso de México es quizás el que de manera más palmaria revela la intervención gubernamental al depositar estas competencias en la Secretaría de Gobierno, contando ese país con el IFT que es el organismo que estaba llamado a desempeñar esas facultades en función por estar garantizado en la Constitución, por su composición plural y su autonomía, rasgos que, no obstante, ha sido desnaturalizados y condicionados por el poder político desde sus orígenes.

En general la revisión histórica del devenir de los organismos reguladores muestra derroteros similares: modelos adecuados a los estándares previstos en leyes como el caso argentino, o en los textos constitucionales como en el mencionado caso de

México o en Colombia, que luego resultan intervenidos o afectados en sus competencias según sea la decisión política y la permeabilidad de los gobiernos a las presiones de los sectores partidarios de la desregulación, la autorregulación y, en conclusión, de una menor injerencia estatal en la actividad del sector.

Junto con el ejercicio regulatorio, las competencias estatales deben involucrar la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de protección de niños y niñas en los servicios audiovisuales y la adopción de decisiones en caso de verificarse la vulneración de la normativa. Estas competencias, los procedimientos y las consecuencias jurídicas de los incumplimientos deben estar previstas por ley en función del principio de legalidad. Existente este dispositivo legal, la voluntad política debe ponerlo en acto, desplegarlo de manera plena.

Normas legalmente adoptadas, supervisión estatal de cumplimiento y mecanismos de exigibilidad para que la ciudadanía pueda reclamar ante las autoridades, constituyen el trípode en el que se apoya de garantía de todos los derechos. El equilibrio de este trípode, su estabilidad, depende del apoyo sólido de sus tres componentes.

Hasta aquí, hemos analizado los estándares referidos a los requisitos de la regulación. En términos generales, un sostén débil, limitado e incompleto de ese trípode, que solo podría compensarse con la estabilidad de los otros dos componentes.

Sin embargo, la situación no es más auspiciosa en materia de supervisión y control del cumplimiento de las normas. Con la excepción de Chile —que explica la solidez de su sistema en una tradición de fuerte intervención estatal en los contenidos audiovisuales en general, tanto en cine como en televisión, tal como hemos documentado en esta investigación, el resto de los países muestran un panorama de inacción y abandono.

En el caso de Colombia, el sistema de supervisión y sanción vigente, fruto de la incorporación de la televisión como servicio de telecomunicaciones, se desprendió de las sanciones pecuniarias como alternativa de reproche adoptándose un modelo de “vigilancia preventiva” más anclado en medidas pedagógicas y de investigación de las

audiencias y el mercado que en un sistema de supervisión que influya en la calidad de las programaciones.

En Argentina, las reformas regresivas que sufrió desde finales de 2015 la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual impactaron en la aplicación de todo el articulado, incluidas las normas de protección de las audiencias de niños y niñas. Tal como surge de las resoluciones administrativas relevadas, la actividad de supervisión y sanción de la autoridad de aplicación, el Ente Nacional de Comunicaciones, revela una consolidada inacción en esta materia. Del mismo modo, en México, la información oficial sobre la actividad de la Secretaría de Gobierno, a cargo de la vigilar el cumplimiento de los lineamientos específicos sobre contenidos, arroja un panorama similar de falta de acción.

En un contexto de funcionamiento virtuoso del sistema —en las antípodas del aquí reflejado—, el despliegue de las facultades es la garantía de la solidez de las normas, y no al revés. Los marcos jurídicos que consagran derechos son, en este sentido, imprescindibles pero no suficientes. Por eso, incluso un marco jurídico que tenga falencias —podríamos afirmarlo, por ejemplo, del artículo 107 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina, que establece las características de las programaciones susceptibles de ser sancionadas si se emiten en horario apto, apelando a conceptos y calificaciones que requieren interpretación, sin que existan otras herramientas orientativas para esa exégesis— puede verse compensado con un despliegue estatal consistente y coherente de competencias que aporte seguridad jurídica a todos los actores: tanto a los servicios como a la ciudadanía audiencia de los contenidos.

Este panorama impacta plena y negativamente en la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, tal como surge de la consideración integral del cumplimiento de los estándares.

7.3 En respuesta a nuestras preguntas de investigación

A esta altura del desarrollo de estas conclusiones, las respuestas a las preguntas de investigación que motorizaron esta tesis no admiten más que el reconocimiento de

un panorama que presenta, en general, déficit estructurales que por su raigambre en las características de los procesos de configuración histórica de los sistemas de medios audiovisuales, auguran en la actualidad escasas expectativas de reversión.

En efecto, esta investigación se inició con la interpelación sobre el grado de protección efectiva que tienen, de acuerdo con los marcos regulatorios vigentes, los derechos de niños y niñas en los servicios audiovisuales y qué desafíos plantea este escenario para la regulación de estos derechos en el entorno digital, un debate que comienza a movilizarse en América Latina, traccionado por la preocupación social frente a la utilización que hacen en particular los adolescentes de las aplicaciones para realizar apuestas, el acceso a pornografía, los perjuicios para la salud mental, la exposición a la violencia o la vulneración de derechos como la privacidad y el uso ilegal de datos personales. En Brasil, los proyectos de ley 2.630/2020 de regulación de las plataformas de Internet y 2.628/2022 que tiene como objetivo proteger a niños y adolescentes en entornos digitales, avanzan en el ámbito parlamentario y en el debate social, al cierre de esta investigación. Pero el escenario no es similar en el resto de la región y en particular en los países analizados en esta tesis.

Más allá de lo dicho hasta aquí sobre la compatibilidad del escenario actual con los estándares de derechos humanos, la respuesta al interrogante sobre el nivel de protección real y efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes, requiere repasar de manera integrada las dimensiones constitutivas de esa protección.

Por un lado, los marcos regulatorios. Si bien los países analizados cuentan con normativas de protección de la niñez y la adolescencia alineadas con la Convención sobre los Derechos del Niño —la más reciente adoptada por Chile en marzo de 2022—, en estas normas el reconocimiento de derechos en relación con los contenidos audiovisuales es disímil como lo es la integración de estas leyes con las que regulan los servicios audiovisuales. A pesar de estas diferencias, si analizáramos los marcos jurídicos de manera general y la invocación de la Convención sobre Derechos del Niño y sus principios en regulaciones de distinto rango, podría colegirse que existe un marco de reconocimiento.

Sin embargo, como en otros órdenes, se verifica una distancia entre la formalidad de los reconocimientos legales y la realidad de la aplicación de esas normas, con la excepción del caso de Chile donde incluso no existiendo norma nacional ya se verificaba la concreción de una decisión política que priorizó la protección. En los otros países analizados, se verifica una prácticamente nula aplicación de la normativa y una degradación de esa normativa, fundamentalmente por inacción estatal y falta de voluntad política. En Colombia y en México existen decisiones judiciales que esperan hace años, incluso más de una década, ser implementadas; en Argentina la modificación regresiva de algunos artículos medulares de la normativa audiovisual, generó un efecto de considerar derogada toda la norma, un efecto que suscribieron tácitamente tanto los obligados como los gobiernos.

En este punto, y tomando en consideración los procesos documentados en esta investigación, es posible advertir que el “abandono” estatal respecto a la protección de las audiencias de niños y niñas, es la consecuencia, según el caso, de procesos de degradación o de situaciones que generan ese impacto. Colombia y México entran en el primer supuesto. El Código de la Infancia y la Adolescencia colombiano, adoptado en 2006 estableció un valioso catálogo de responsabilidades para los medios en su artículo 47, pero no creó los mecanismos para su exigibilidad, por lo que esa norma permanece ineficaz desde hace 18 años. Solo este elemento permite colegir que la protección no es efectiva ya que esta situación se combina con una regulación que ya ni siquiera considera a la televisión como servicio audiovisual sino que la ha subsumido al ámbito de las telecomunicaciones, degradando las obligaciones de los licenciatarios de servicios y las capacidades de intervención estatal frente a vulneraciones de derechos.

En México, la sanción de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, junto con el reconocimiento constitucional de los derechos de las audiencias, auguraron en 2014 un escenario de democratización del sector audiovisual. La existencia de un organismo como el Instituto Federal de Comunicaciones, de autonomía reconocida en la Constitución, abrevaba esas expectativas. Sin embargo, tal como manifestaron incluso algunas de las personas entrevistadas para esta investigación, la Secretaría de Gobierno —es decir, el poder ejecutivo— “se coló” en el proyecto, conservando las facultades de

supervisión y sanción que históricamente había tenido, por lo que el IFT quedó relegado a un lugar marginal, cuestionado incluso cuando avanzó en la elaboración de los derechos de las audiencias, competencia que había sido asignada por la Ley Federal. Inclusive las decisiones judiciales que devolvieron las competencias al IFT carecen del efecto ejecutivo y transformador de esta situación que debieran tener. Así, el caso mexicano es también desde nuestra perspectiva el de una degradación como proceso.

En Argentina, por el contrario, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, cuya constitucionalidad fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia en el contexto de un profuso debate social sobre el contenido de la libertad de expresión, la necesidad de pluralismo y diversidad en el sistema de medios. La autoridad de aplicación fue intervenida y reformada en dos decisiones de un gobierno que anunció que la modificaría apenas arribado. Así, el cambio radical que traía esa ley, las posibilidades de democratización y reconfiguración del sistema de medios en un paradigma de derechos, pereció por efecto de esas decisiones y a este *status quo* se adecuaron, más tarde o más temprano, todas las fuerzas políticas.

De esta manera, también respecto de México y Argentina, es posible afirmar sin elementos de duda, que no existe una protección real y efectiva de los derechos de las audiencias de niños, niñas y adolescentes. En estos países, así como en Colombia, la prevalencia de los intereses del sector privado comercial sumada a la inercia de Estados siempre sumisos a esos intereses, explican, tal como se detalla en los respectivos capítulos, la deriva que sufrió el derecho de niños, niñas y adolescentes a ser protegidos, a través de la adecuada aplicación de las regulaciones y de políticas públicas que podrán reforzarlas.

Ahora bien, ¿cómo se sitúa el caso de Chile en este contexto? Como mencionamos oportunamente en las conclusiones de ese capítulo, la configuración histórica del nacimiento y gestión de la televisión en Chile anclada en las universidades e inserta en los debates sociales de su época, junto con la estabilidad relativa tanto de la normativa como del organismo regulador que es específico para televisión, explican el caso de Chile como una *rara avis*. Es importante señalar también que, en función de la fuerte injerencia estatal admitida en los contenidos, en particular en el ámbito del cine,

Chile recibió una condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que obligó al Estado a revertir un mecanismo de censura previa incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos y que ningún otro país de los analizados había institucionalizado de manera tan sostenida en el tiempo, trascendiendo incluso los períodos dictatoriales. En este sentido, tanto la sociedad chilena como en general las fuerzas políticas, el poder judicial y actores sociales, admiten márgenes de intervención que serían cuestionados en otros contextos. En cualquier caso, el sector privado tolera este modelo de intervención también en la medida en que encuentra plafone para desplegarse comercialmente sin mayores limitaciones. Sobre este punto, es importante advertir que Chile comparte con el resto de los países analizados, altos niveles de concentración mediática. El caso revela entonces que ambas situaciones no son incompatibles y que en los otros países “la rendición es total” ya que a la concentración se suma el repliegue estatal en la garantía de derechos. En ese punto, la consolidación institucional, el acuerdo político y la estabilidad en la regulación, permiten a Chile construir un escenario de mayor protección de derechos.

La situación planteada nos moviliza una pregunta más amplia que es inabarcable en el marco de esta investigación pero al mismo tiempo inevitable dejar planteada: ¿cuál es la relevancia real de los derechos de las infancias y adolescencias en las agendas de gobierno? ¿Qué prioridad sustantiva tiene la realización de sus derechos culturales y comunicacionales en las políticas públicas de los países de la región? ¿Por qué es incompatible articular una agenda que enfrente las urgencias del contexto de desigualdad, exclusión y pobreza con políticas públicas de garantía de estos derechos? Nuevamente, se trata de interrogantes que esta tesis no pretende abordar pero que, inevitablemente, se plantean e inspiran reflexiones más estructurales sobre las dificultades para la realización de los derechos de un sector de la población que debiera ser prioridad en la agenda pública y social de reclamo por un compromiso sustantivo e integral de los Estados.

Finalmente, al interrogante sobre qué escenario augura esta “fotografía crítica” del presente en relación con la urgencia de la protección de niños, niñas y adolescentes en el entorno digital, es preciso responder, en términos de Antonio GRAMSHI, con “el

pesimismo de la razón”, teniendo en cuenta los argumentos desarrollados hasta aquí.²⁶⁶ No obstante este panorama, y retomando a la propuesta gramshiana, en el epígrafe que sigue formulamos algunas recomendaciones para cerrar esta tesis con una invocación al “optimismo de la voluntad.”²⁶⁷

7.4 Recomendaciones y propuestas de acción

Hemos decidido organizar este epígrafe final de la tesis en dos partes, ambas dirigidas a formular algunas aportaciones sobre posibles cursos de acción frente a los déficits detectados en relación con los servicios audiovisuales y sobre la forma en que estos pueden impactar en los debates urgentes sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el entorno digital.

Ello en la convicción, siguiendo a Miquel DE MORAGAS (2012: 158), de que la contribución de la investigación académica tiene dos aspectos principales, el crítico y el propositivo, y que así como la investigación crítica en comunicación tiene la tarea de descubrir los desequilibrios estructurales, le corresponde también una aportación propositiva no solo en relación con los argumentos de las políticas a adoptar y su necesaria legitimación democrática, sino también acerca de la prospectiva, es decir, sobre cómo adaptarse a los retos de la convergencia tecnológica.

En este sentido, es claro que podría señalarse la obsolescencia de las conclusiones arrojadas por esta tesis frente a las transformaciones constantes en las modalidades de acceso y consumo de contenidos audiovisuales, en particular en niños, niñas y adolescentes. Por ello es preciso, desde nuestra perspectiva, sostener la preocupación por la protección de derechos en la prestación de los servicios actualmente regulados, pero con plena consciencia de que estos operan en el contexto dinámico de la convergencia que es, al mismo tiempo, tanto un proceso tecnológico, político, económico y regulatorio, como social y cultural. Esto último implica

²⁶⁶ En el caso de Argentina, además, el gobierno de derecha radical aboga, al cierre de esta tesis, por la destrucción del Estado, al que erige como enemigo de la ciudadanía, por lo que no es esperable que admita, y mucho menos promueva, regulaciones fundamentadas en la garantía de derechos.

²⁶⁷ La célebre frase de Antonio GRAMSCI “pesimismo de la razón, optimismo de la voluntad,” nos moviliza a reflexionar creativa y proactivamente sobre las posibilidades de enfrentar las realidades complejas desde la acción.

comprender que “mirar televisión” es actualmente una práctica hibridada por una lógica de tiempo y espacio redefinida por la convergencia.

En este marco, se impone considerar el acceso a contenidos televisivos como parte de una trama compleja que requiere, concebida de manera integral, medidas de protección de los distintos derechos de niños, niñas y adolescentes que están involucrados en esa práctica. Por ejemplo, una niña de once años puede hoy conocer a través de una plataforma de contenidos de Internet como Youtube, el “recorte” de un programa de televisión con escenas de violencia verbal o física y, en ese mismo acto, conocer los comentarios que esa programación movilizó e incluso “entrar en contacto” con las personas que hicieron esos comentarios.

La preocupación por el acceso de niños, niñas y adolescentes a contenidos que pueden perjudicar su desarrollo, no solo persiste sino que se profundiza en la era de las plataformas. La violencia, la promoción de consumos problemáticos o de prácticas de riesgo para la salud física, mental y emocional, el acceso a contenidos pornográficos, por mencionar solo algunas cuestiones, están en el centro del debate social y político respecto a rol de las plataformas y a los mecanismos de protección y responsabilización que es necesario imponer en su actividad. La Observación General 25 relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital, adoptada por el Comité de los Derechos del Niño recepta esta preocupación y brinda herramientas para su abordaje integral, considerándola un tema clave en materia de derechos de la niñez y la adolescencia en la actualidad. Los Estados, de acuerdo con el Comité, son actores claves para la garantía de derechos en este entorno y no pueden escindirse de esa responsabilidad ni delegarla, incluso en este entorno de prestadores globales e información que circula en una dinámica que parece imparable.

En igual sentido señalaba ya hace unos años FUENTE-COBO (2009: 59) que el universo interconectado y sin fronteras entre redes, contenidos y servicios, que arroja la impresión de que no es posible alcanzar el objetivo de protección de la niñez y la adolescencia, debe ser abordado, con plena participación de los Estados a través de políticas públicas, por medidas que combinen instrumentos y distribuyan responsabilidades (adopción de limitaciones al acceso a través de filtros y bloqueos;

exigencias de calificación de contenidos; adopción de códigos de conducta por parte de la industria, productores, distribuidores y proveedores de acceso; y educación mediática intensiva y transversal).

Esta tesis revela un panorama preocupante en relación con la solidez de los Estados de América Latina para enfrentar estos desafíos, panorama en el que procuran operar los aportes que a continuación se sistematizan.

7.4.1 Para una televisión respetuosa de los derechos

Una primera cuestión que es preciso plantear es la necesidad sostener el reclamo por la vigencia efectiva de los marcos jurídicos vigentes. El objetivo de diagnosticar la situación actual hace parte de ello en la medida en que aporta evidencias y análisis. Demandar, promover, movilizar, son tareas de la sociedad civil y la academia, que pueden además articularse con una preocupación más amplia por el pluralismo y la diversidad en los sistemas de medios que es parte de la agenda de acción de las organizaciones en toda la región, en un contexto de profundización de la concentración infocomunicacional.

La legalidad que no se cumple es una legalidad que se vacía de sentido. Y de algún modo es lo que ocurre cuando advertimos que los países analizados cuentan con normas de protección de infancia que consagran derechos e incluso con regulaciones audiovisuales que los receptan pero no las implementan ni vigilan su cumplimiento. La democracia encuentra su sentido, trascendiendo la instancia del sufragio, cuando los derechos se realizan, cuando el sistema da respuesta a los problemas cotidianos en todos los órdenes. En tal sentido, la realización de los derechos de niños y niñas, y de las audiencias de los servicios audiovisuales en general, hace a la calidad de la democracia.

El correcto funcionamiento de la institucionalidad es otro elemento que incide de manera central en la realización de los derechos. A excepción de Chile, los países analizados no cuentan con una institucionalidad alineada con los estándares sobre libertad de expresión. Dicho esto, es preciso que las autoridades con competencia en la protección de las audiencias de niños y niñas cumplan con las tareas que la normativa les asigna, ya se trate del Gobierno a cargo de la Secretaría de Gobierno en México o del

Ente Nacional de Comunicaciones en Argentina. Eficiencia en la gestión, rendición de cuentas y transparencia hacen a la gobernanza democrática. Todos los países analizados en esta tesis cuentan con normativa en materia de acceso a la información pública y con procedimientos formales de solicitud que pueden ser utilizados para avanzar en el conocimiento de la situación, profundizar líneas de investigación y acciones de difusión que pongan el tema en la agenda pública.

México cuenta con la figura de las defensorías de audiencias que pueden movilizar esta visibilidad, al tiempo que en Argentina existe la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual con capacidad de traccionar en igual sentido. La Comisión de Regulación de las Comunicaciones en Colombia ha advertido sobre esta situación en informes de análisis, revelando una intención de poner esta preocupación en la agenda pública. La experiencia del Consejo Nacional de Televisión de Chile debe funcionar como orientador para sus pares. Del mismo modo, todos los organismos del audiovisual de la región participan en la Plataforma de Reguladores del Audiovisual de Iberoamérica (PRAI), un ámbito que si bien articulan los propios reguladores, puede ser una instancia en la que se discutan competencias, se identifiquen prioridades, se compartan buenas prácticas y herramientas de acción, en particular a partir de la prioridad que la protección de la niñez y la adolescencia tiene en la agenda de los reguladores de España y Portugal —que también participan en la PRAI— traccionados por la normativas vigentes en la Unión Europea..

Otra cuestión que es preciso explorar, teniendo en cuenta los principios de las normativas de protección de niños, niñas y adolescentes en todos los países, es la posibilidad de que la institucionalidad de protección creada por esas leyes asuma en su agenda de acción la desprotección de las audiencias de niños y niñas frente a los contenidos audiovisuales, un paso previo a la (imprescindible) construcción de una agenda regional sobre el entorno digital.

En efecto, todas las normativas nacionales crean o articulan una institucionalidad propia para su adecuado despliegue (el Sistema Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, SIPINNA en México; la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y el Sistema de Protección Integral en Argentina; el Instituto Colombiano

de Bienestar Familiar en Colombia; y los organismos que integran el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Chile). Con sus especificidades, las competencias de estos organismos se extienden a la plena realización de los derechos de niños y niñas y a la articulación transversal con el resto de instancias del Estado con miras a ese objetivo (áreas de educación, salud, asistencia social, etc. movilizándolo el trabajo en red, la coordinación de políticas públicas, medidas de intervención y mecanismos de atención entre otras iniciativas). La incorporación de la urgencia de la protección de niños y niñas en el ámbito audiovisual —y también en el digital— en la agenda de estos organismos es clave para trascender y cuestionar, además, la parálisis que revelan los organismos audiovisuales.

En este punto es importante tener presente que los marcos jurídicos del audiovisual, independientemente de las limitaciones señaladas a lo largo de toda esta investigación, incluyen medidas de distinto orden que son exigibles a los operadores y que no todas ellas hacen operativo un régimen sancionatorio por incumplimiento.

En particular, las medidas de información sobre las características de los contenidos que constituyen una herramienta clave para la toma de decisiones de las audiencias. Impulsar desde las propias autoridades audiovisuales políticas de estímulo a la implementación de estas medidas, puede ser un modo de revertir la parálisis, promover la protección de niños y niñas, y generar conocimiento y consciencia en los propios operadores sobre su responsabilidad social en relación con la niñez y la adolescencia.

Otra línea de acción que pueden articular los organismos regulatorios son aquellas dirigidas a acompañar el cumplimiento de la normativa, por ejemplo, a través de la generación de instructivos y herramientas que expliciten los conceptos utilizados por las normas, toda vez que, como hemos señalado en esta investigación, se advierte la complejidad de la polisemia, los riesgos de la vaguedad de los términos, en particular en su inevitable utilización en marcos jurídicos, así como el impacto de la subjetividad en las interpretaciones. El proceso de elaboración y difusión de este tipo de instrumentos permite movilizar instancias de reflexión con los propios prestadores de servicio y demás actores involucrados en la producción y emisión de contenidos, apelando a la

responsabilidad social y a la concientización individual e institucional sobre la protección de los derechos de niños y niñas.

En la misma línea se inscriben las distintas medidas que, sin interpelar los marcos jurídicos vigentes, pueden adoptarse en materia de educación o alfabetización crítica para el acceso a contenidos. En esta tarea pueden involucrarse los ministerios o áreas de gobierno que diseñan políticas educativas en todos los niveles (incluso el de los municipios), también en articulación con organismos intergubernamentales como UNICEF o UNESCO que pueden además aportar recursos para su realización. En este punto, lo más adecuado sería diseñar un plan que incluyera la formación sobre consumo crítico de contenidos con los desafíos del entorno digital, en un programa que los integrara tal como en efecto se produce cotidianamente en el acceso y vínculo con los contenidos. Es claro que, en este escenario de interconexión, las herramientas de conocimiento, reflexión y decisión informada están llamadas a hacer sinergia al momento de ser abordadas en la formación en los ámbitos educativos en el contexto de planes de alfabetización mediática e infomacional (UNESCO, 2022 y UNESCO, 2023, entre otras propuestas de este organismo internacional).

Sin que esta línea de acción reemplace la agenda pendiente en relación con la responsabilidad de los operadores —para no entrar en lo que FRAU MEIGS (2012: 104) identifica como la “panacea neoliberal” que funciona como contrapeso a la desregulación de los mercados— es claro que este es un ámbito clave para el despliegue de acciones que no implican confrontación con los sujetos obligados ni el impulso de modificaciones al marco jurídico vigente —no obstante, por supuesto, el ideal es que este tipo de formación se incorpore, por ley, en el currículo como ocurre por ejemplo en Argentina con los contenidos sobre Educación Sexual Integral. Estas iniciativas, desarrolladas en el marco de la capilaridad de la institución escolar, tienen la capacidad de involucrar a las familias, potenciando así su alcance, en un contexto de urgente necesidad de acercar conocimiento y herramientas de protección para la vida cotidiana.

Finalmente, un ámbito que está llamado a ser “caja de resonancia” de los desafíos que plantea la situación de desprotección revelada en esta investigación es el sistema interamericano de derechos humanos, tanto la Relatoría Especial para la

Libertad de Expresión como de la propia Relatoría sobre Derechos de la Niñez que lleva adelante la propia Comisión Interamericana. Nuevamente, en función de una mirada estratégica y actualizada sobre las prioridades para la región, es claro que estas instancias debieran abordar de manera integrada los desafíos que la protección de los derechos de niños y niñas tanto en los servicios audiovisuales como el entorno digital.²⁶⁸

7.4.2 De cara a los desafíos del entorno digital

El propósito de este epígrafe final no es abordar el descomunal desafío que supone para la región de América Latina, y a nivel global en general, la protección de los derechos de niños y niñas en el escenario convergente, sino realizar algunos apuntes que, basados en el panorama que pone de manifiesto esta tesis, sirvan para pensar una agenda de acción, desde una perspectiva latinoamericana.

He aquí un primer elemento a señalar: la realidad particular de la región y la necesidad de una perspectiva latinoamericana para la regulación y las políticas públicas en el entorno digital, que se haga cargo del contexto regional. Esto quiere decir, asumir una serie de dimensiones.

Por un lado, las exclusiones estructurales que han incorporado a la brecha digital como un nuevo componente de desigualdad generado por la convergencia.²⁶⁹ Este punto de partida requiere políticas públicas que compensen y reviertan este escenario a través de medidas que provean acceso universal no solamente a Internet sino también a la garantía de un vínculo seguro, informado y útil con el entorno digital. Del mismo modo, siguiendo a GARCÍA CANCLINI (2012: 22) estas políticas de derechos culturales y comunicacionales deben reconocer otras desigualdades, como las de género, origen

²⁶⁸ Las relatorías sobre libertad de expresión y sobre derechos de la niñez de la Comisión publicaron conjuntamente el documento “Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas”, que fue incorporado para la elaboración de los estándares en esta tesis. A cinco años de ese momento, considerando la adopción de la Observación General Nro. 25 por parte del Comité de los Derechos del Niño en 2021, y los desafíos que el universo digital está planteando para la vigencia de los derechos de niños y niñas, resulta ineludible proponer no solamente su actualización sino también una agenda de trabajo específica de estos organismos de protección en relación con el tema.

²⁶⁹ De acuerdo con datos de la CEPAL (2022: 31), la conectividad efectiva incluye una serie de elementos como el acceso a Internet, la disponibilidad de dispositivos y las habilidades básicas para su utilización. Pese a haber experimentado grandes avances en esta materia en los últimos años, los países de América Latina y el Caribe aún deben superar brechas relevantes de acceso, vinculadas a la situación económica, la condición social, la ubicación geográfica, el género o el rango etario.

étnico o edad. Este es un punto clave en relación con la población en la que focaliza esta tesis: niños, niñas y adolescentes no solamente requieren acceso a la materialidad de la tecnología sino a las políticas que garanticen plenamente sus derechos, y esta deben variar según se trate de población de sectores medios-altos o en situación de pobreza, habiten en entornos urbanos o rurales. Resulta imprescindible que las políticas pública y las propuestas de acción a nivel regional contemplen el desafío de estas complejidades.

Por otra parte, es preciso reconocer la especificidad de la región, de su configuración histórica, cultural, política y económica cuya incidencia, como hemos mostrado en esta tesis, es central en la forma en que se constituyen los mercados audiovisuales y las relaciones entre los Estados y los actores del sector, en particular el privado-comercial. En este punto, el escenario de concentración potenciado por la convergencia tecnológica del que participan medios audiovisuales, Internet y las telecomunicaciones, profundiza un estado de cosas previo en el que nula mella hicieron los intentos regulatorios de la década pasada. Esta situación incide centralmente en las posibilidades de exigir a las empresas medidas de protección y debe ser abordada de manera urgente, junto con un diseño de regulación democrática de las plataformas.

Sobre este punto, es preciso marcar que las agendas de política nacional, para tener real incidencia, deben concebirse de manera articulada con las de otros países de la región. Ello porque la fortaleza de bloques o agrupaciones de países favorece la generación de diálogos e incluso fortalece la posibilidad de adoptar pautas regulatorias armonizadas sobre los actores del entorno digital.

Por supuesto, desde nuestro punto de vista, la articulación propuesta, para ser adecuada, debe ser aquella que se asiente en los estándares de derechos humanos y en una concepción del desarrollo de Internet y las plataformas orientada al bien común y que proteja los derechos que es preciso proteger. Este señalamiento es relevante, en un contexto de avance en la región de propuestas políticas que abrevan por la desregulación y por el despliegue de la versión radical de las políticas neoliberales ya conocidas: estas iniciativas no tienen entre sus objetivos la garantía de derechos de las mayorías y de grupos en particular como las niñas, niños y adolescentes. En este sentido, tal como surge de su utilización para el análisis de los casos en esta tesis, los

estándares de derechos humanos, que resultan de la interpretación de los tratados realizada por los órganos del sistema, son una herramienta jurídica y política robusta para abordar el escenario de convergencia.

En relación con los componentes de las mencionadas pautas regulatorias, sin pretensión alguna de exhaustividad, es claro que debieran concebirse de manera integral, como es integral y multidimensional la experiencia misma de nuestra actual *condición comunicante* (OROZCO y MILLER, 2017: 107), es decir, del modo convergente en que nos vinculamos con el entorno digital, sus contenidos y servicios. Somos de manera simultánea audiencias y usuarios múltiples, articulando el ejercicio de la libertad de expresión a través de nuestras comunicaciones con el derecho de acceso a la información —en el que está involucrada la problemática cuestión de las políticas de moderación y recomendación de las plataformas—, construimos y reconstruimos sentidos a partir de los contenidos a los que accedemos, y también tenemos derechos en calidad de usuarios de los servicios.

Todas estas dimensiones son constitutivas de la calidad de sujeto de derechos en el ámbito de la comunicación, son interdependientes y tienen especificidades en el caso de niños, niñas y adolescentes.

En este marco, y advirtiendo sobre el riesgo de extrapolar modelos de otros contextos, se plantea la necesidad que las políticas de protección articulen herramientas de regulación externa (por ejemplo, frente a la posible comisión de delitos contra niños y niñas en las plataformas), regulación de los procesos de toma de decisiones de las plataformas (moderación, recomendación, bloqueo), corregulación, sensibilización social en particular respecto a los riesgos a prevenir y alfabetización mediática.

Finalmente, es preciso señalar que la institucionalidad pública se encuentra interpelada por el escenario de la convergencia y que esta interpelación requiere acción. La problemática situación revelada por esta tesis sobre la institucionalidad pública y la protección de derechos en los servicios audiovisuales debiera movilizar la reflexión de

quienes tienen a cargo el diseño de políticas, y de los propios reguladores, en relación con las reformas que impone la acción en el entorno digital.²⁷⁰

Queda entonces formulado este bosquejo de ideas para aportar a la desarticulación de la “paradoja del mundo contemporáneo” (TREJO DELARBRE, 2012: 114) donde el despliegue de la infraestructura comunicacional, la circulación de información, y actualmente también los desarrollos de la inteligencia artificial, nos sitúan en un entorno de pretendida disposición universal de información y comunicación, al tiempo que si miramos al interior de nuestros países, la prevalencia de los intereses privado-comerciales por sobre cualquier otro, la sumisión de los sectores políticos a esos intereses, los fundamentalismos ideológicos, los regímenes legales obsoletos, brechas digitales y culturales, restringen desde hace décadas el ejercicio de derechos para las poblaciones, y en particular para niños, niñas y adolescentes.

El cambio en los patrones de comunicación que experimentamos supone un cambio en nuestra forma de vida, en la construcción de nuestras subjetividades y en nuestra convivencia. No sabemos, al ritmo vertiginoso de estos cambios, en qué mundo vivirán nuestros hijos, hijas, nietos y nietas. Procuremos transformar el presente desde nuestra identidad latinoamericana y fortaleciendo el ejercicio de derechos, para hacer que resulten más habitables nuestro entorno y el futuro.

²⁷⁰ Ejemplo del movimiento internacional en relación con la incorporación de la regulación de plataformas en la agenda de las autoridades reguladoras de los Estados es la Conferencia sobre la Gobernanza de las Plataformas Digitales convocada por UNESCO para junio de 2024. El objetivo de esta iniciativa, además de los debates planteados en relación con la proliferación de los discursos de odio en estos espacios y el necesario compromiso de los Estados en relación con el cuestionamiento de este fenómeno, es crear una Red de Redes de Reguladores Convergentes en la que estén involucradas autoridades audiovisuales, de medios electrónicos y en línea de todo el mundo para establecer un espacio global de colaboración para el debate y el intercambio de buenas prácticas en la gobernanza de las plataformas digitales. Es preciso que estas iniciativas comprometan, involucren y potencien a los reguladores de América Latina.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ABRAMOVICH Víctor y COURTIS Christian (1997), “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, en ABREGÚ M. y COURTIS C. (comp.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: Del Puerto, 283-350.

AGENCIA DE NOTICIAS POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA (ANDI) y MINISTERIO DE JUSTICIA DE BRASIL (2006), *Clasificación de obras audiovisuales. Construyendo la ciudadanía en la pequeña pantalla*, Brasilia: ANDI, 256 páginas.

AGENCIA DE NOTICIAS POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA (ANDI) y RED ANDI AMÉRICA LATINA (2010), *La regulación de los medios de comunicación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Un análisis del marco legal de 14 países latinoamericanos desde la perspectiva de la promoción y protección*, CANELA, G. (coord.), Brasilia, 88 páginas.

----- (2013), *Derechos de la infancia y derecho a la comunicación. Fortaleciendo convergencias en los marcos legales y en las políticas públicas*, Brasilia: ANDI [En línea https://andi.org.br/wp-content/uploads/2020/09/IC_Espanhol_SITE_FINAL.pdf] (Consulta 11 de noviembre de 2022)

ÁLVAREZ, Clara Luz (2018), *Telecomunicaciones y radiodifusión en México*, México: UNAM – Posgrado, 463 páginas.

----- (2023a) “Audiencia sin derechos y sin defensas”, en *Periódico Reforma*, 14 de junio de 2023 [En línea <https://claraluzalvarez.org/audiencias-sin-derecho-y-sin-defensa/>] (Consulta 10 de diciembre de 2023)

----- (2023b) “1184 días de Segob” [En línea <https://claraluzalvarez.org/1184-dias-de-segob/>] (Consulta 10 de diciembre de 2023)

Americas Market Intelligence (2023) “El consumo de medios en América Latina 2023 y su impacto en el marketing” [En línea <https://americasmi.com/insights/consumo-de-medios-en-america-latina-cambios-marketing-publicidad-digital/>] (Consulta 21 de marzo de 2024).

AMNISTÍA INTERNACIONAL ARGENTINA (2023), *Domar el algoritmo: desafíos para la salud mental y la privacidad de Argentina en el uso de Tik Tok* [En línea https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2023/11/InformeTikTok_FINAL-1.pdf] (Consulta 15 de abril de 2024).

BATTISTINI, María C. (2020), “Legislación sobre infancias en Argentina. Una mirada en el contexto histórico” en *Revista Argumentos*, Núm., pp. 70-82 Sección: Dossier Centro de

Perfeccionamiento Ricardo C. NÚÑEZ [En línea <https://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar/index.php/primera/article/view/169/151>] (Consulta 31 de enero de 2023)

BB (2022) *BB Book 2022. Plataformas de streaming y televisión*, 33 páginas [En línea <https://bb.vision/bb-book-2022/>] (Consulta 21 de junio de 2023).

BECERRA, Martín (2014) “Medios de comunicación: América Latina a contramano”, en Revista Nueva Sociedad No 249, enero-febrero de 2014 [En línea www.nuso.org].

----- (2019) “Concentración mediática, un símbolo de la era Macri” en *Letra P* [En línea <https://www.lettrap.com.ar/nota/2019-4-15-16-53-0-la-concentracion-mediatica-un-simbolo-de-la-era-macri>] (Consulta 18 de abril de 2024).

BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo (2017), *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)*, Bernal: OBSERVACOM-Universidad Nacional de Quilmes, 227 páginas.

----- (2021), “Políticas de comunicación como plataforma de análisis del entorno digital”, en *El límite democrático de las expresiones de odio. Principios constitucionales, modelos regulatorios y políticas públicas*, ABRAMOVICH V., GUEMBE M. J. y CAPURRO ROBLES M. (coords.), Buenos Aires: Teseo, páginas 267-293.

BELOFF, Mary (1999), “La protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, en UNICEF y Ministerio de Justicia (Argentina), *Justicia y derechos del niño*, Número 1, Santiago de Chile, páginas 9-22.

BERTONI, Eduardo (2007), “Jurisprudencia latinoamericana sobre libertad de expresión: avances y desafíos” en ABRAMOVICH, V., BOVINO, A. Y COURTIS C. (comp.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires: Del Puerto, 903-927.

BERMEJO BARROS, Jesús (2005), *Narrativa audiovisual. Investigación y aplicaciones*, Madrid: Ediciones Pirámide, 280 páginas.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2003) *Historia de Historia de la Ley N° 19.846 sobre calificación de la producción Cinematográfica* [En línea <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/34112/1/HL19846.pdf>] (Consulta 20 de octubre de 2023).

BOLAÑO, César y MASTRINI, Guillermo (2002), “Economía Política de la Comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional”, en *Oficios Terrestres*, Número 11-12, páginas 45-55 [En línea https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/47453/Revista_completa.pdf?seque nce=1&isAllowed=y] (Consulta 20 de diciembre de 2023)

BONILLA VÉLEZ, Jorge Iván y TAMAYO GÓMEZ, Camilo Andrés (2006), “Medios de comunicación y violencias en América Latina: preocupaciones, rutas y sentidos”, CLACSO [En línea <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinop/20100920094629/art06mediosdecomunicacionControversia187.pdf>].

CALIFANO, Benadette (2015), “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación” en *Austral Comunicación*, Volumen 4, Nro. 2 (diciembre de 2015), 283-318 páginas.

----- (2021), “Economía política de la comunicación: de sus orígenes a la consolidación del campo en América Latina”, en *Perspectivas de la comunicación*, Universidad de la frontera [En línea <https://orcid.org/0000-0002-5014-8359>] (Consulta 8 de marzo de 2023).

CANTÚ RIVERA, Fernando (2013), “Evaluando los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos a dos años de su adopción”, en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Año 3, Nro. 3, páginas 156-180.

CAPURRO ROBLES, María y GUEMBE, María José (2022), *Legislación y políticas públicas en Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Colombia, México y Brasil, para la protección de niños, niñas y adolescentes en los servicios de comunicación audiovisual*, OBSERVACOM [En línea <https://www.observacom.org/legislacion-y-politicas-publicas-en-argentina-chile-uruguay-peru-colombia-mexico-y-brasil-para-la-proteccion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-los-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>] (Consulta 20 de junio de 2023).

----- (2022), *Marco regulatorio para la protección de la niñez y la adolescencia en los servicios audiovisuales en Perú: diagnóstico y aportes para reformas imprescindibles*, OBSERVACOM [En línea <https://www.observacom.org/marco-regulatorio-para-la-proteccion-de-la-ninez-y-la-adolescencia-en-los-servicios-audiovisuales-en-peru-diagnostico-y-aportes-para-reformas-imprescindibles/>] (Consulta 20 de junio de 2023).

----- (2023) *Estándares regulatorios en la protección de los derechos de niños y niñas en los servicios audiovisuales en Internet*, OBSERVACOM, [En línea <https://www.observacom.org/estandares-regulatorios-en-la-proteccion-de-los-derechos-de-ninos-y-ninas-en-los-servicios-audiovisuales-en-internet/>] (Consulta 28 de junio de 2023).

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2015), *Derechos Humanos. Informe 2015*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 632 páginas.

CEPAL (2016), *La matriz de la desigualdad en América Latina*, en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina> (Consulta 7 de febrero de 2023), 96 páginas.

----- (2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48518/1/S2200947_es.pdf (Consulta 22 de febrero de 2023), 275 páginas.

COPREDEH (2012), *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad*, 31 páginas [En línea <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>] (Consulta 12 de diciembre de 2023).

DE CHARRAS, Diego (2011), "Pluralismo y Diversidad. Dos ejes sustanciales de la agenda de regulación de los medios audiovisuales", en BARANCHUK, M. y RODRÍGUEZ USÉ, J. (comps.) *Ley 26.522*, Editorial Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires.

DE MORAGAS, Miquel (2012) "Políticas democráticas de comunicación" en VEGA MONTIEL, A., *Comunicación y derechos humanos*, México: UNAM-AIERI, páginas 153-160.

DELLA VEDOVA, Micaela Agustina (2018), "Una introducción al enfoque de Derechos Humanos y sus usos para el análisis de las políticas públicas del kirchnerismo", en *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, Nro. 14, páginas 217-234.

EXENI, José Luis (1998), *Políticas de comunicación*, La Paz: Fundación Plural, 206 páginas.

FELGUERAS, Santiago (1997), "El derecho a la libertad de expresión e información en la jurisprudencia internacional", en ABREGÚ M. y COURTIS C. (comp.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: Del Puerto, páginas 473-490.

FISS, Owen (1999), *La ironía de la libertad de expresión*, Barcelona: Gedisa, 1999, 125 páginas.

FOCÁS, Brenda y MITCHELSTEIN, Eugenia (2021), "Audiencias, públicos y usuarios/as. Nuevas prácticas e interacciones", en *Revista Papeles de Trabajo*, IDAES [En línea <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/issue/view/62/76>] (Consulta 4 de marzo de 2023)

FRAU-MEIGS, Divina (2012), "Educación y derechos humanos", en VEGA MONTIEL, A., *Comunicación y derechos humanos*, México: UNAM-AIERI, páginas 103-110.

----- (2014), "La diversidad cultural y la sociedad de la información: nuevas configuraciones y tendencias emergentes en cuestiones transnacionales", en *Quaderns del CAC*, Nro. 38, vol. XV (1) - Junio 2012, páginas 45 a 55.

FREIRE, Paulo (2000), *Pedagogia da indignação*, San Pablo: Fundação Editora da UNESP (FEU), 63 páginas [En línea <https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/11/Paulo-Freire-Pedagogia-da-indigna%C3%A7%C3%A3o.pdf>] (Consulta 15 de agosto de 2023).

FUENTE-COBO, Carmen (2009), “Principios y políticas de regulación para la protección de la infancia frente a contenidos nocivos o no deseados”, en FUENTE COBO, C. (coord.), *Infancia y televisión: políticas de protección de los menores ante los contenidos audiovisuales*, Madrid: Fragua, páginas 24-81.

FUENZALIDA, Valerio (1983), *Transformaciones en la estructura de la T.V. chilena*, Santiago de Chile, 51 páginas.

----- (2002), “La televisión en Chile”, en OROZCO, G. (coord.), *Historias de la televisión en América Latina*, Barcelona: Gedisa Editorial, páginas 163-199.

GARCÍA CANCLINI, Néstor (2012), “Educación y derechos humanos”, en VEGA MONTIEL A., *Comunicación y derechos humanos*, México: UNAM-AIERI, páginas 17-28.

GARCÍA RAMÍREZ, D. (2015), “El modelo de televisión regional en Colombia: canales públicos bajo los parámetros del mercado”, en *Signo Y Pensamiento*, 34(66), páginas 28–42 [En línea <https://doi.org/10.11144/Javeriana.syp34-66.mtrc>] (Consulta 22 de octubre de 2022).

GÓMEZ, Rodrigo (2006), “Las grandes empresas audiovisuales, principales beneficiadas”, en *Telos*, Nro. 68 [En línea <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero068/las-grandes-empresas-audiovisuales-principales-beneficiadas/>] (Consulta 5 de junio de 2023).

CUNILL GRAU, Nuria (2010), “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 46, febrero, páginas 41-72.

HERRERA, Marisa (2019), “Autonomía progresiva y derecho a la salud de adolescentes. Un cruce en disputa”, en *La Ley*, LA LEY2019-C 1019 [En línea https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/130657/CONICET_Digital_Nro.a90648_d4-3350-430b-ad70-f1d8978176c6_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y] (Consulta 15 de febrero de 2023)

IGNATIEFF, Michael (2003), *Los derechos humanos como política e ideología*, Rubí (Barcelona): Paidós, 191 páginas.

JELIN, Elizabeth (1994), “¿Ante, de, en, y? Mujeres y derechos humanos” en *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca [En línea <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/2305>] (Consulta 24 de septiembre de 2023)

JORDÁN (2022), “La concentración mediática en América Latina: un debate urgente” en *Visión Global*.

LAZO, Carmen Marta (2005), *La televisión en la mirada de los niños*, Madrid: Fragua, 359 páginas.

LEMISH, Dafna (2007), *Children and television. A global perspective*, Malden, MA: Blackwell Publishing, 257 páginas.

LIVINGSTONE, Sonia y BLUM-ROSS, ALICIA (2020), *Parenting for a digital future. How Hopes and Fears about Technology Shape Children’s Lives*, Oxford University Press, 261 páginas.

LIVINGSTONE, SONIA (2009), *Children and the Internet. Great Expectations. Challenging realities*, Cambridge: Polity Press, 301 páginas.

LORETI, Damián (2007), “Aplicación de los principios de libertad de expresión del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en: *La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, ABRAMOVICH V., BOVINO A., y COURTIS C. (comps.), Buenos Aires: Del Puerto, páginas 265-286.

LORETI, Damián y LOZANO, Luis (2014), *El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en la sociedades contemporáneas*, Siglo XXI, Buenos Aires, 288 páginas.

MARÍN PULGARÍN, Ana María (2006), “Televisión pública en Colombia: del monopolio estatal a la descentralización”, en *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas/ UNESCO*, 1 ed., San José de Costa Rica: Oficina de la UNESCO para América Central, 2006. páginas 91-114.

MARINO, Santiago (2009), “El caso Argentina”, en Gómez, G. y Aguerre, C. (coords.) *Las mordazas invisibles: nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, Buenos Aires: Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (AMARC-ALC), páginas 55-76.

MARINO, Santiago, coord. (2016), *El audiovisual ampliado*, Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador, 176 páginas.

MASTRINI, Guillermo y MESTMAN (1996), “¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota”, en *CIC: Cuadernos de información y comunicación*, Nro. 2, páginas 81-88 [En línea <file:///C:/Users/User/Downloads/ecob,+CIYC9696110081A.PDF.pdf>] (Consulta 2 de abril de 2023).

MEDIA OWNERSHIP MONITOR (MOM) (2018), *Los patrones de los medios* [En línea <https://mexico.mom-gmr.org/es/medios/tv/>] (Consulta 15 de octubre de 2023).

MORIN, Edgar (1984), *Ciencia con conciencia*, Barcelona: Anthropos, 369 páginas.

MUÑOZ GARCÍA, Juan José (2009) “Criterios de clasificación de contenidos audiovisuales para la protección de los menores. Análisis comparado de las normativas de España, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Holanda”, en FUENTE COBO, C. (coord.), *Infancia y televisión: políticas de protección de los menores ante los contenidos audiovisuales*, Madrid: Fragua, páginas 161-212.

MUÑOZ, Argelia, GÓMEZ, Rodrigo y LARROSA FUENTES, Juan (2022), *México. Gobierno, política y regulación*, GRAGOMIR, M. (ed.), Colección *Matriz de influencia de medios*, CEU Democracy Institute’s Center-OBSERVACOM-USC, 45 páginas [En línea https://www.researchgate.net/publication/361670376_Matriz_de_influencia_de_medios_Mexico] (Consulta 5 de octubre de 2023).

NICOLESCU, Basarab (1998), *La transdisciplinariedad. Manifiesto*, Núñez-Dentin, N. y Dentin G. (trads.) En línea <https://www.ceuarkos.edu.mx/wp-content/uploads/2019/10/manifiesto.pdf>] (Consulta 7 de abril de 2024).

OROZCO, Guillermo (2002), “La televisión en México”, en OROZCO, G. (coord.), *Historias de la televisión en América Latina*, Barcelona: Gedisa Editorial, páginas 201-244.

OROZCO MACÍAS, Andrés Fernando (2023), “Realidad social y narconovelas. Perspectivas de la violencia en jóvenes de la Comuna 13 de Medellín”, en *Estudios Políticos*, núm. 60, páginas 204-223 [En línea <https://www.redalyc.org/journal/164/16468101009/html/>] (Consulta 28 de agosto de 2023).

OROZCO, Guillermo y MILLER, Toby (2017), “La Televisión más allá de sí misma en América Latina”, en *Comunicación y Sociedad*, Nro. 30, septiembre-diciembre, 2017, Zapopan, México: Universidad de Guadalajara, páginas 107-127.

PACHECO, Ronald (2015), “La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente?”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Nro. 13, Universidad Externado de Colombia, páginas 63-98 [En línea <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4187/4810>] (Consulta 23 de noviembre de 2022).

PADILLA DE LA TORRE, Ma. Rebeca, DE LEÓN VÁZQUEZ, Salvador y MEDINA MAYAGOITÍA, Norma I. (2019), *México. Aproximaciones para el estudio de la participación de audiencias en espacios informativos*, en CARDOSO, L., CALVI, G. y TRIGUBOFF, M., *Políticas y producción audiovisual en la era digital en América Latina*, Buenos Aires: OSAI-Octubre-CLACSO, páginas 137-156.

PAUTASSI, Laura y ROYO, Laura (2012), *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición*, CEPAL-UNICEF, 63 páginas.

PAVEZ SOTO y SEPÚLVEDA KATTAN (2019), "Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica", en *Sociedad e Infancias*, Ediciones Complutenses, Nro. 2, páginas 193-210 [En línea <https://revistas.ucm.es/index.php/SOCI/article/view/63243/4564456551797>] (Consulta 23 de octubre de 2023).

PÉREZ SERNA, Débora Margarita y LOMBANA, Diana (2020), *Secuencia e hitos de la polémica ley de las TIC en Colombia*, en *Análisis*, FES, 6/2020 [En línea <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-comunicacion/16342.pdf>] (Consulta 19 de abril de 2022)

PORTALES CIFUENTES, Diego (2005), "Televisión pública en América Latina: crisis y oportunidades", en RINCÓN, O. (comp.) *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Buenos Aires: La Crujía Ediciones, páginas 103-132.

POSTOLSKY, Glenn y MARINO, Santiago (2005), "Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios", en MASTRINI, G. (ed.) *Mucho ruido. pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)*, Buenos Aires: La Crujía, páginas 155-184.

Programa básico del gobierno de la Unidad Popular, Santiago de Chile, aprobado el 17 de diciembre de 1969 [En línea <https://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0000544.pdf>] (Consulta 22 de noviembre de 2023), pág. 28.

QUEZADA GARCÍA, Narda (2004), *Las relaciones entre el presidente Fox y la televisión. Un nuevo pacto político*, Tesis de maestría, Maestría en Comunicación con especialidad en Difusión de la Ciencia y la Cultura. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

REY, GERMÁN (2002), "La televisión en Colombia", en *Historias de la televisión en América Latina*, Barcelona: Gedisa Editorial, páginas 117-162.

REY, GERMÁN (2005), "El escenario móvil de la televisión pública. Algunos elementos de contexto", en RINCÓN, O. (comp.) *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Buenos Aires: La Crujía Ediciones, páginas 69-101.

----- (2005), "Hacia una televisión pública experimental y gozosa", en RINCÓN, O. (comp.) *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Buenos Aires: La Crujía Ediciones, páginas 263-282.

SIERRA, Lucas (2008), Regulación de las Telecomunicaciones en Chile: Potestades Normativas, Tradición Divergente y Desafíos de la Convergencia", en Subtel y Facea (eds.), *Telecomunicaciones: Convergencia y Nuevos Desafíos*, Santiago de Chile: Subtel y Facea, páginas 15 -74.

SOSA PLATA, Gabriel (2015), "Aciertos y deficiencias en la protección de los derechos de las audiencias", en Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, *El rol*

de las Defensorías de las Audiencias en la profundización de las democracias latinoamericanas, Buenos Aires, páginas 71-76.

----- (2023), "El papel de las defensorías del público en el entorno digital", en UNESCO, *Cuadernos de discusión de comunicación e información* [En línea <https://www.observacom.org/wp-content/uploads/2023/05/El-papel-de-las-defensorias-del-publico-en-el-entorno-digital.pdf>] (Consulta 23 de mayo de 2023).

THWAITES REY, Mabel (2010), "Después de la globalización neoliberal ¿Qué Estado en América Latina?", en OSAL, Observatorio social de América Latina, Año XI Nro. 27 abril 2010, Buenos Aires: CLACSO.

TORRICO VILLANUEVA, Erik E. (2004), *Abordajes y períodos de las teorías de la comunicación*, Bogotá: Editorial Norma, 156 páginas.

TREJO DELARBRE (2012), "Derecho a la comunicación. Todavía no para todos", en VEGA MONTIEL, A., *Comunicación y derechos humanos*, México: UNAM-AIERI, páginas 111-116.

TUR VIÑES, V., LOZANO OYOLA, M., ROMERO LANDA, L. (2008), "Contenidos programáticos audiovisuales: Experiencias internacionales en regulación" en *Sphera Pública*, núm. 8, 2008, páginas 41-63 [En línea <https://www.redalyc.org/pdf/297/29713032004.pdf>] (Consulta 20 de febrero de 2023)

UNESCO (2023), *Addressing hate speech through education: a guide for policy-makers* [En línea <https://www.unesco.org/en/articles/addressing-hate-speech-through-education-guide-policy-makers>] (Consulta 10 de marzo de 2024).

UNICEF América Latina (2019), *La adecuación normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina. Avances y Deudas con la Niñez*, Panamá, [En <https://www.unicef.org/lac/informes/la-adequacion-normativa-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-en-america-latina>] (Consulta febrero de 2023), 112 páginas.

UNICEF (2022), *El Enfoque basado en Derechos de la Niñez*, Santiago de Chile, 34 páginas.

UNICEF, Pacto Global de las Naciones Unidas y *Save the Children* (2012), *Derechos del Niño y Principios Empresariales* [En línea <https://www.unicef.org/lac/media/6791/file/PDF%20Derechos%20del%20ni%C3%B1o%20y%20principios%20empresariales.pdf>] (Consulta 23 de noviembre de 2022)

VAN QUILEMBURG, Jan y MC QUAIL, Denis (2003) "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación", en *European Journal of Communication*, SAGE Publications, Vol. 18, Nº 2, Junio 2003 [En línea https://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Van-Cuilenburg-McQuail.pdf] (Consulta 20 de enero de 2024)

VERHELLEN, Eugeen (2002), *La Convención sobre los Derechos del Niño. Trasfondo, motivos, estrategias, temas principales*, Amberes: Garant, 235 páginas.

ZAROWSKY, Mariano (2009), *Políticas culturales y comunicación popular en el gobierno de Salvador Allende. La intervención política intelectual de Armand Mattelart*, V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires [En línea <https://www.aacademica.org/000-089/116>] (Consulta 3 de septiembre de 2023).

Normativas internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos ("*Pacto de San José*"), adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 22 de noviembre de 1969

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 15 de junio de 2015

Convención sobre Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.

Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, adoptada por la UNESCO, 20 de octubre de 2005.

Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado en 1950 por el Consejo de Europa.

Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE *sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual)*, habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.

Directiva 89/552/CEE del Consejo de la Unión Europea, de 3 de octubre de 1989, *sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva*.

Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a la independencia y las funciones de las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, del 20 de diciembre de 2000. [En línea:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)] (Consulta 9 de marzo de 2024)

Resolución del Parlamento Europeo sobre Libro Verde relativo a la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información. COM(96)0483 C4-0621/96, del 10 de noviembre de 1997. En <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/1ffddef2-72be-480a-8e8a-1b8349b2260f> (Consulta febrero de 2023).

Decisiones e informes de órganos internacionales de protección de derechos humanos

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000). *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones, del 2 al 20 octubre del 2000.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008), *La infancia y sus derechos en el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Segunda Edición, OEA/Ser.L/V/II.133, Doc. 34, Washington, 29 de octubre 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), *Informe Anual 2009 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* [En línea <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%2009%201%20ESP.pdf>] (Consulta abril de 2023)

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 5 (2003). *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. CRC/C/GC/5, del 27 de noviembre de 2003.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 12 (2009). *El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12, del 20 de julio de 2009.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 13 (2011). *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*. CRC/C/GC/13, del 18 de abril de 2011.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 14 (2013) *sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. CRC/C/GC/14, del 29 de mayo de 2013.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 16 (2013), *sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*. CR/C/GC/16, del 17 de abril de 2013.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 17 (2013) *sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)*. CRC/C/GC/17, del 17 de abril de 2013.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 20 (2016) *sobre sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*. CRC/C/GC/20, del 6 de diciembre de 2016.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 25 (2021) relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital. CRC/C/GC/25, del 2 de marzo de 2021.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011), *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de la ONU para proteger, respetar y remediar*. A/HRC/RES/17/4, Resolución 17/4, del 16 de junio de 2011.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

Experto independiente de Naciones Unidas sobre violencia contra los niños (2006). *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños*. A/61/299, del 29 de agosto de 2006 [En línea <https://www.casade.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/violencia/401-informe-del-experto-independiente-para-el-estudio-de-la-violencia-contra-los-ninos-de-las-naciones/file>] (Consulta diciembre de 2022).

Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2014), “El derecho del niño a la libertad de expresión”, Informe presentado por el Relator Especial. A/69/335, del 21 de agosto de 2014.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas*. En <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/Nin%CC%83ezLEXMediosESP.pdf> (Consulta 20 de octubre de 2021).

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000), *Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios*. En <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&lID=2> (Consulta enero 2023).

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. OEA/Ser.L/V/II, del 30 diciembre 2009.

Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión, y Relatora Especial de la CADHP

(Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información (2007). *Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión*. En

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2> (Consulta 9 de marzo de 2024)

Normativas nacionales

MÉXICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 22 de marzo de 2024)

Ley Federal de Radio y Televisión de 1960.

Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.

Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes de 2014.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, del 11 de junio de 2013.

Instituto Federal de Telecomunicaciones (2016), Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias [En línea <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/4746/documentos/lineamientosdchosaudienciasaccesible.pdf>] (Consulta 15 de junio de 2022)

SEGOB – Secretaría de Gobernación, MODIFICACIÓN a los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos, publicados el 21 de agosto de 2018, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de febrero de 2020 [En línea https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586597&fecha=14/02/2020#gsc.tab=0] (Consulta 24 de octubre de 2023).

COLOMBIA

Constitución Política, promulgada en 1991.

Ley 1.098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia.

Ley 14 de 1991, por la cual se dictan normas sobre el servicio de televisión y radiodifusión.

Ley 182 de 1995, por la que se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Ley 335 de 1996, por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones, de 1996.

Ley 1.507 de 2012, por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

Ley 1.341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

Ley 680 de 2001, por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión.

Ley 1.978 de 2019, *por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones-TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan todas las disposiciones.*

Comisión Nacional de Televisión (CNTV), Acuerdo 2/2011, por medio del cual se reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta.

Comisión Nacional de Televisión (CNTV), Acuerdo 3/2011, por medio del cual se modifica el Acuerdo 002 de 2011 que reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta.

Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC), Resolución 6261/2021 [En línea <https://crc.com.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006261%20Compila%20TV.pdf>] (Consulta 17 de junio de 2023)

ARGENTINA

Ley 26.061 de 2005, de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley 26.522 de 2009, de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522.

Decreto-ley 22.285 de 1980.

Decreto 1.225 de 2010, reglamentario de la Ley 26.522.

Decreto 236 de 2015.

Decreto de Necesidad y Urgencia 267 de 2015.

Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Resolución 20/2016.

Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Actas de Directorio [En línea https://www.enacom.gov.ar/actas-del-directorio_p2585] (Consulta 12 de diciembre de 2023).

Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Actas de Directorio ex AFSCA [En línea <https://www.enacom.gov.ar/actas-ex-afsca>] (Consulta 12 de diciembre de 2023).

Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (DPSCA), Resolución 43/2013.

CHILE

Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 21.430 de 2022.

Ley 18.838 de 1989, Crea el Consejo Nacional de Televisión.

Ley 17.377 de 1970, Televisión chilena.

Ley 19.846 de 2003, sobre calificación de la producción Cinematográfica.

Ley 19.131 de 1992, modifica la Ley 18.838 sobre Consejo Nacional de Televisión.

Ley 20.750 de 2014, por medio de la cual se introdujo la televisión digital en Chile.

Ley 19.132 de 1992, permite la introducción de la Televisión Digital Terrestre.

Ley 21.085 de 2018, modifica la Ley 19.132 de Televisión Nacional de Chile.

Consejo Nacional de Televisión (CNTV), Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión, 2016, [En línea https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2021/09/Acuerdo-S_N_21-ABR-2016.pdf] (Consulta 4 de diciembre de 2022).

Documentos de organismos reguladores

Consejo Nacional de Televisión (CNTV) (2018), *Horario de protección. Sentido y relevancia*, 83 páginas, [En línea https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2020/10/horario_de_protecci__n.pdf] (Consulta 10 de mayo de 2023).

Consejo Nacional de Televisión (CNTV) (2019), *Correcto funcionamiento de la TV. Parte 1: Historia*, 69 páginas, [En línea <https://cntv.cl/estudio-repositorio/correcto-funcionamiento-de-la-tv-historia-primera-parte/>] (Consulta 19 de mayo de 2023).

Consejo Nacional de Televisión (CNTV) (2020), *Desafíos regulatorios CNTV 50 años*, 14 páginas, [En línea https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2020/10/correcto_funcionamiento_historia.pdf] (Consulta 15 de abril de 2023).

Consejo Nacional de Televisión (CNTV) (2021), *Encuesta Nacional de Televisión. Principales resultados*, 128 páginas [En línea <https://cntv.cl/estudios-y-estadisticas/encuesta-nacional-de-television/>] (Consulta 22 de mayo de 2023).

Consejo Nacional de Televisión (CNTV) (2023a), *Denuncias ciudadanas. Balance 2022*, 24 páginas [En línea <https://cntv.cl/wp-content/uploads/2023/04/Balance-Denuncias-Ciudadanas-2022.pdf>] (Consulta 12 de junio de 2023).

Consejo Nacional de Televisión (CNTV) (2023b), *Cargos y sanciones. Balance 2022*, 30 páginas [En línea <https://cntv.cl/wp-content/uploads/2023/07/Balance-Cargos-y-Sanciones-2022.pdf>] (Consulta 12 de junio de 2023).

Consejo Nacional de Televisión (CNTV) (2024), *Mapa de la TV en Chile* [En línea <https://cntv.cl/mapa-de-la-tv-en-chile-y-consumo-de-medios/>] (Consulta 25 de mayo de 2024).

Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) (2020), *Modelo de vigilancia y control en materia de contenidos*, 34 páginas [En línea <https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Documento%20de%20criterios%20%20Modelo%20de%20vigilancia%20y%20control%20con%20enfoque%20prev%20entivo%20en%20materia%20de%20contenidos/Documento%20criterios%20publicar.pdf>] (Consulta 2 de diciembre de 2022) (Consulta 2 de diciembre de 2022).

_____ (CRC) (2021), *Estudio sobre la industria de contenidos audiovisuales y pluralismo informativo en Colombia*, 33 páginas [En línea https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Estudio%20sobre%20la%20Industria%20de%20Contenidos%20Audiovisuales%20Colombia/13-informe_ejecutivo_industria_contenidos_av.pdf] (Consulta 2 de diciembre de 2022).

_____ (2022), *Actualización de medidas de participación y protección de televidentes, especialmente niños, niñas y adolescentes*, 46 páginas [En línea <https://www.crcm.gov.co/es/noticias/proyectos-regulatorios/publicamos-documento-formulacion-proyecto-actualizacion-medidas>] (Consulta 14 de julio de 2023).

Instituto Holandés para la calificación de los medios audiovisuales (NICAM), *Kijkwijzer* (sistema implementado desde 2012) [En línea <https://nicam.nl/en/>] (Consulta 4 de octubre de 2023).

Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (2024), *Niveles de Audiencia de Niñas y Niños, en Televisión*, 34 páginas [En línea somosaudiencias.ift.org.mx/subsecciones/2#documento=https://somosaudiencias.ift.org.mx/archivos/Audi_TV_30abril_2024_VF.pdf&id:16] (Consulta 4 de mayo de 2024)

IFT (2016) ver pag 103

OFCOM, *The Ofcom Broadcasting Code (with the Cross-promotion Code and the On Demand Programme Service Rules)* [En línea <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-standards/broadcast-code/>] (Consulta 4 de octubre de 2023)