

CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LA TV

PARTE 1: HISTORIA

Departamento de Estudios

2019

TABLA DE CONTENIDO

PREFACIO	3
INTRODUCCIÓN.....	5
49 AÑOS DE REGULACIÓN DE CONTENIDOS DE TV	8
PRIMERA VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO	15
LEY N° 18.838 CREA EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN	18
ÁMBITO DE COMPETENCIA	21
POTESTAD NORMATIVA, PROHIBICIONES Y SANCIONES.....	22
REVISIÓN JUDICIAL.....	25
SEGUNDA VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO.....	26
ÁMBITO DE COMPETENCIA	28
POTESTAD NORMATIVA, PROHIBICIONES Y SANCIONES.....	29
PROCEDIMIENTO	32
REVISIÓN JUDICIAL.....	34
TERCERA Y ACTUAL VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO.....	35
ÁMBITO DE COMPETENCIA	35
LA ACTUAL VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO.....	36
LA ACTUAL COMPOSICIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO	40
POTESTAD NORMATIVA DICTADA POR EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN	43
NORMAS GENERALES SOBRE CONTENIDOS DE LAS EMISIONES DE TV 2016	57
ANEXOS: DESCRIPCIONES DE CASOS	60
CASO SOBRE PUBLICIDAD	60
CASO SOBRE HORARIO DE PROTECCIÓN	62
CONCLUSIÓN	64
BIBLIOGRAFÍA	66

PREFACIO

La regulación jurídica de la televisión chilena cumplirá 50 años en 2020, momento adecuado para evaluar el actual régimen constitucional, legal y reglamentario que rige al Consejo Nacional de Televisión (CNTV), institución a la que se le ha conferido facultades fiscalizadoras, de supervisión y sancionatorias, sobre los contenidos de la televisión de libre recepción y de los servicios limitados de televisión.

La vigente Constitución Política de la República de 1980 y la Ley N° 18.838 se refirieron al correcto funcionamiento, estándar definido en el art. 1° de dicha ley como “el permanente respeto a través de su programación” de un conjunto extenso de principios, valores y reglas contenidos tanto en dicha disposición como en las ‘Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión’ dictadas por el Consejo Nacional de Televisión el año 2016.

El presente estudio consta de dos partes y tiene como finalidad describir y analizar el régimen jurídico que ha regulado el funcionamiento del Consejo Nacional de Televisión desde su creación el año 1970, esencialmente, en el llamado correcto funcionamiento y en los cambios que ha experimentado. Se trata de una mirada experta, externa a la institución, que permite poner en perspectiva su evolución jurídica, analizando de modo crítico, una historia inserta en el marco más amplio, del desarrollo social.

La primera parte del estudio aborda la historia de la regulación hasta el año 2019; la segunda, analiza el ejercicio de la potestad sancionatoria ejercida por el CNTV en los últimos años, sistematizando las materias y describiendo los casos más relevantes que ha resuelto. En esa segunda parte, se expone la revisión judicial que han ejercido los tribunales superiores de justicia respecto al ejercicio de la potestad sancionatoria que se le confirió al CNTV.

Este trabajo ha sido realizado por el abogado e investigador Pedro Anguita, Doctor en derecho de la Universidad Complutense de Madrid, profesor de la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Los Andes¹.

¹ El abogado Pedro Anguita es, además, Master en Derecho e Informática de la Universidad Complutense de Madrid y ha publicado libros y artículos, en relación a la Libertad de Opinión; acceso a la información; y protección de datos personales.

Para abril de 2020, se ha convocado a un plebiscito en el país, para determinar si la ciudadanía quiere que se redacte una nueva Constitución para Chile. Tal como señala Anguita en el texto,

“las Constituciones Políticas contienen normas jurídicas que adoptan la forma de valores, principios y reglas. Los valores suelen designar cláusulas generales o bien finalidades, las reglas en cambio contienen disposiciones específicas y los principios se han definido como instituciones con proyección normativa de las cuales se extraen reglas jurídicas, siendo una de sus dificultades el no encontrarse siempre positivados en los textos constitucionales”.

En este contexto, el Consejo Nacional de Televisión² tiene hoy la oportunidad de repensar su rol en la –posible- nueva institucionalidad.

² El CNTV hoy posee rango constitucional.

INTRODUCCIÓN

En Chile, las primeras normas constitucionales y legales sobre la televisión se dictaron casi simultáneamente.

El hecho decisivo fue el resultado de las elecciones presidenciales celebradas el 4 de septiembre del año 1970: Salvador Allende, quién obtuvo la primera mayoría relativa, dependía de la decisión del Congreso Pleno para convertirse en presidente de la República, entidad que debía dirimir entre las dos candidaturas que más votos obtuvieron, según la legislación electoral vigente en dicha época. Una de las exigencias del partido demócratacristiano para que S. Allende pudiese ser investido como jefe de Estado, fue la aprobación de una reforma constitucional -la Ley N° 17.398 (D.O. 9 enero 1971)- que se conoció como el Estatuto de Garantías Constitucionales.

El primer régimen legal de la televisión chilena se había aprobado solo un par de meses antes con la Ley N° 17.377 (D.O. 24 octubre 1970). La primera ley sobre la televisión en nuestro país contenía cuarenta y tres artículos permanentes y cuatro transitorios, divididos en un Título Preliminar que fijaba los objetivos que se le asignaban a la televisión y nueve títulos, entre ellos, el Título Tercero que dispuso la creación del Consejo Nacional de Televisión y en el IV, la empresa Televisión Nacional de Chile.

De modo que la televisión chilena ha estado sujeta a la fiscalización y supervisión de contenidos emitidos desde su primera norma reguladora, actividad que cumplirá medio siglo, ocasión oportuna para evaluar el papel que cumple en la actualidad el Consejo Nacional de Televisión junto a todos los cambios económicos, normativos y tecnológicos que han ocurrido en las últimas cinco décadas.

De todas las transformaciones, se destaca el sostenido crecimiento económico del país que ha posibilitado el acceso masivo de la población a los medios de comunicación social, especialmente la televisión, cuyos aparatos en la década de los 60 y 70 eran de muy alto costo y por tanto accesibles solo a un porcentaje muy reducido de la población.

En cuanto a los cambios normativos ocurridos en los últimos años, destaca la vigencia de la Constitución Política de 1980 donde el número 12 del art. 19 le dedicó un inciso al Consejo Nacional de Televisión, junto a otro siguiente apartado, en el que el constituyente le ordena al legislador, el establecimiento de un sistema de censura para la exhibición y publicidad cinematográfica y la fijación de normas respecto *“a la expresión pública de otras actividades artísticas”*.

Aunque la censura cinematográfica comenzó en las primeras décadas del s. XX, junto al incipiente desarrollo de dicha industria, la constitucionalización del sistema de censura hizo más complejo su término, el que solo ocurrió el año 2003 luego de más de una década desde el restablecimiento de la democracia el año 1990. Sin duda que ha sido uno de los grandes cambios culturales que ha experimentado nuestra sociedad, que estimó durante varias décadas, la plena compatibilidad de un régimen liberal y democrático con la existencia de la censura cinematográfica; aunque el hecho desencadenante provino del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuya Corte, ordenó la adecuación de nuestro régimen normativo a la Convención Americana de Derechos Humanos.

Lo anterior requirió que se reformara tanto la Constitución Política -que se hizo mediante la Ley N° 19.742- como el régimen legal contenido en el D.L. N° 679 titulado *‘Establece normas sobre Calificación Cinematográfica’* que se había dictado el año 1974.³ Fue esa misma enmienda constitucional la que consagró la libertad de creación y difusión artística que se plasmó en el art. 19 N° 25. Otra significativa reforma constitucional introducida solo pocos años después, fue la supresión del inciso 2° N° 4, del art. 19 de la Carta Fundamental que ordenaba al legislador la tipificación del delito de difamación. Otro cambio normativo sustanciales en el ámbito legal, fueron, la derogación de la Ley N° 16.643 dictada el año 1967 por la Ley N° 19.733 *sobre las Libertades de Opinión e Información y ejercicio del periodismo* en el año 2001. Importante también fue la derogación del delito de desacato, primero el año

³ Para la historia nacional de la censura cinematográfica, véase, PURCELL, Fernando *Cine y censura en Chile. Entre lo local y lo transnacional, 1910-1945*, en Atenea N° 503-I, Sem. 2011, págs. 187-201. Más recientemente, ITURRIAGA, Jorge y DONOSO, Karen, *Los Debates sobre la Censura Cinematográfica en Chile, 1959-1973*, en Revista Tiempo Histórico. Santiago-Chile. Año 9 / N°16 / enero - junio 2018 / 137-156. Para el debate parlamentario sobre la reforma constitucional que suprimió la censura, véase, *Historia de la Ley N° 19.742. Reforma Constitucional que elimina la censura cinematográfica sustituyéndola por un sistema de calificación y que consagra el derecho a la libre creación artística*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/4748/1/HL19742.pdf>

2001, de la Ley N° 12.927 *sobre Seguridad del Estado* y luego del Código Penal el año 2005.⁴ También vinculada a la comunicación y transparencia, ha sido relevante la dictación de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

Paralelamente a dichos cambios legislativos, el régimen jurídico de la televisión, tiene importantes reformas.

La primera ley de televisión, la Ley N° 17.377 del año 1970 sobre la *Televisión Chilena*, es sustituida casi íntegramente por la Ley N° 18.838, que *Crea el Consejo Nacional de Televisión*, la que transformó sustancialmente la integración y funciones de dicha entidad.⁵ A los dos años de la reinstauración del régimen democrático, la Ley N° 19.131 dictada el año 1992 reemplazó la misión esencial del Consejo Nacional de Televisión al modificar los criterios normativos que integraban el llamado “*correcto funcionamiento*” por el que debe velar la entidad estatal. Dicha ley introdujo además modificaciones a su parte orgánica y se tramitó simultáneamente con la que se convertiría en la Ley N° 19.132 que creó la empresa Televisión Nacional de Chile, canal de televisión que pasó a tener por primera vez una ley propia. El último cambio importante a las atribuciones y a los elementos que integran el ‘correcto funcionamiento’ ocurrió el año 2014 con la Ley N° 20.750 que tuvo como objetivo principal, introducir la televisión digital terrestre al país.⁶

En razón a que este estudio recaerá sobre las atribuciones fiscalizadoras del Consejo Nacional de Televisión, respecto a los contenidos que emiten los canales de televisión, nos centraremos en el estándar ‘*correcto funcionamiento*’ y su evolución normativa.

⁴ La reforma a la Ley N° 12.927 *sobre Seguridad del Estado* fue introducida por el art. 46 a) de la Ley N° 19.733 *sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo* (D.O. 4 junio 2001), y la supresión del delito de desacato del Código Penal, se efectuó con la dictación de la Ley N° 20.048 *Modifica el Código Penal y el Código de Justicia Militar en materia de desacato*. (D.O. 31 agosto 2005)

⁵ La Ley N° 18.838 no dejó vigente de la Ley N° 17.377, su Título IV sobre Televisión Nacional de Chile y sus artículos transitorios.

⁶ Las últimas modificaciones a la ley que creó el Consejo Nacional de Televisión tuvieron objetivos específicos, como la Ley N° 20.889 que incorporó un nuevo régimen de probidad aplicable a los consejeros y funcionarios del Consejo Nacional de Televisión que ya se había dictado antes a todo el personal de la Administración del Estado.

49 AÑOS DE REGULACIÓN DE CONTENIDOS DE TV

A continuación, se entrega un breve resumen de la regulación de contenidos de la televisión en Chile (de la Ley N° 17.377 a la Ley N° 20.750).

Uno de los propósitos fundamentales, luego de la definición efectuada por la autoridad política sobre la naturaleza y orientación pública de nuestro sistema de televisión, fue consagrar en el estatuto legal -que luego se convertiría en la Ley N° 17.377-, aquellos principios y reglas que plasmarían la idea de la función y responsabilidad pública asignada a la televisión que se emitiría en el país.

La Ley N° 17.377, primer estatuto legal de la televisión chilena dictada el año 1970, que creó tanto la empresa Televisión Nacional de Chile como el ente estatal regulador de dicho canal y de los demás canales universitarios ya existentes, no le confirió al Consejo Nacional de Televisión el deber de velar por el correcto funcionamiento, estándar que introdujo una década más tarde el constituyente en la Carta Fundamental de 1980 en el art. 19 N° 12, inc. 6°, mismo numeral que consagra la libertad de opinión e información.

En el extenso numeral que además introdujo reglas de operación a las empresas periodísticas y ciertas bases regulatorias, el constituyente en el texto original dispuso:

“Habrá un Consejo Nacional de Radio y Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación”.

De modo que la Constitución Política de 1980 introdujo dos innovaciones relevantes: amplió su competencia a la radiodifusión y delimitó la función del Consejo Nacional de Televisión de velar por el correcto funcionamiento de dichos medios de comunicación.⁷

El constituyente tomó como base para su trabajo, el texto de la Constitución Política de 1925 que había sido objeto de la importante reforma contenida en la Ley N° 17.398 (D.O. 9 enero 1971) denominada “Estatuto de Garantías Constitucionales”.

⁷ BRUNNER, J.J. y CATALAN, C. en *Regulación Pública de la Televisión. Libertad de Expresión, Mercado y Moral*, Editorial Los Andes, Santiago, 1995.

El texto original de la Constitución de 1925 aseguraba (art. 10), a todos los habitantes de la república, en el N° 3, la libertad de emitir, sin censura previa, sus opiniones, de palabra o por escrito, por medio de la prensa o en cualquiera otra forma, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de esta libertad en la forma y casos determinados por la ley.

La reforma constitucional incluyó, además de la prensa, a la radio y a la televisión, como los medios por los que se garantizaban dichas libertades, que a la fecha de la dictación de la Constitución de 1925 no existían. Pero lo más significativo de la reforma en dicho numeral, fueron las demás seguridades, derechos y garantías introducidas por las aprehensiones que tenían los partidos políticos de derecha y demócratacristiano sobre las acciones del gobierno de la Unidad Popular⁸ en el campo de las libertades públicas. Por dicho motivo, se estipuló al final de dicho primer inciso, que no podría *“ser constitutivo de delito o abuso, sustentar y difundir cualquiera idea política”*. Por la misma razón se introdujo el inciso 3° que confirió a todas las corrientes de opinión el *“derecho a utilizar, en las condiciones de igualdad que determine la ley, los medios de difusión y comunicación social de propiedad o uso de particulares”*.

En cuanto a la propiedad y operación de los medios de comunicación, la reforma consagró como un derecho de toda persona natural o jurídica, en especial, a las universidades y los partidos políticos, a organizar, fundar y mantener diarios, revistas, periódicos y estaciones transmisoras de radio, según las condiciones que fijase la ley. La Reforma exigió que solo mediante una ley se pudiese modificar el régimen de propiedad y de funcionamiento de los medios de comunicación, al igual que su expropiación, la que debía ser aprobada por ley con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio del Senado y la Cámara de Diputados.

El reforzamiento de las libertades de información, se extendió a la libertad para importar y comercializar libros, impresos y revistas, sujeto si, a las reglamentaciones y gravámenes impuestos por la ley. Dicha libertad, incluía al mercado interno, en el que se garantizaba la circulación, remisión y transmisión, por cualquier medio, de escritos, impresos y noticias, que no se opongán a la moral y a las buenas costumbres, que solo podían restringirse en virtud de una ley, en caso de necesidad imperiosa de la defensa del Estado, conservación del régimen constitucional o paz interior, por períodos que no podían exceder de seis meses.

⁸ El Gobierno de la Unidad Popular del socialista Salvador Allende.

La reforma constitucional además prohibió la discriminación arbitraria entre las empresas propietarias de editoriales, diarios, periódicos, revistas, radiodifusoras y estaciones de televisión respecto a la venta o suministro en cualquier forma de papel, tinta, maquinarias u otros elementos de trabajo o en las autorizaciones o permisos que fueren necesarios para efectuar tales adquisiciones, dentro o fuera del país. El derecho de aclaración o rectificación que solo había sido reconocido en las leyes de prensa a partir del D.L. 425 del año 1925, también se incorporó a la Constitución luego de la reforma constitucional del año 1971 en su enunciado esencial, al conferir, el derecho de toda persona natural o jurídica ofendida o aludida por alguna información, a que su aclaración o rectificación sea gratuitamente difundida, según lo que determine la ley, por el órgano de publicidad en el que esa información hubiere sido emitida.

Por último, el Estatuto de Garantías Constitucionales, en la primera alusión de un texto constitucional nacional a la televisión, reservó la exclusividad al Estado y las universidades, el derecho de establecer y mantener estaciones de televisión, cumpliendo con los requisitos que la ley señale. El nuevo texto contenido en el art. 10 N° 3 reformado, fue la base del que consagraría análogas libertades en el art. 19 N° 12 de la Constitución de 1980.

Los cambios más relevantes fueron el reconocimiento constitucional al Consejo Nacional de Radio y Televisión encargado de velar por el correcto funcionamiento de dichos medios de comunicación; y el mandato al legislador para que estableciese un sistema de censura cinematográfica para su exhibición y publicidad.

La reforma constitucional al texto original de la Constitución de 1980 mediante la Ley N° 18.825 (D.O. 17 agosto 1989), eliminó del nombre del Consejo -y por tanto de su competencia- a la radio, de modo que el ente estatal solo se ocupará de la regulación de la televisión. Su definición solo la introdujo la Ley N° 18.838 unos meses más adelante del mismo año 1989, en la segunda ley reguladora de la televisión.⁹

⁹ El concepto de “correcto funcionamiento” fue incorporado al texto constitucional por el grupo designado poco antes del plebiscito de septiembre de 1980 por la Junta de Gobierno, para afinar el borrador que había sido preparado por la “Comisión Ortúzar” y luego revisado por el Consejo de Estado, grupo que no dejó registro de sus actuaciones. Lucas Sierra, Hacia la televisión digital en Chile. Historia y transición, Estudios Públicos N° 103, 2006, pág. 121.

Aunque la Ley N° 17.377, le confirió al Consejo Nacional de Televisión la *orientación general, supervigilancia y fiscalización de la televisión chilena*,¹⁰ del examen de las atribuciones y funciones que le asignaron, se infiere que la función esencial encomendada fue elevar la calidad de los contenidos televisivos y facilitar el desarrollo de la industria.¹¹

En cuanto a las potestades normativas, fiscalizadoras y sancionatorias, si bien la Ley N° 17.377 le confirió al Consejo Nacional de Televisión la obligación de velar por el cumplimiento de dicha ley, sus atribuciones contenidas en el art. 8º de la ley eran como veremos, limitadas.

Respecto a sus atribuciones normativas, la ley le confirió al CNTV, la facultad para dictar normas generales obligatorias a todos los canales de televisión solo sobre porcentajes mínimos y máximos de cada programación y en aspectos cuantitativos y cualitativos de la propaganda comercial, que la ley instaba a disminuirlos gradualmente.¹² La potestad normativa, a diferencia de la que le concederá la Ley N° 18.838 al Consejo Nacional de Televisión, tenía una limitación importante, pues no podía referirse a los contenidos de la programación de los canales de televisión, ámbito en el cual reconocía la ley, tenían libertad dentro de dichas pautas.

¹⁰ Ley N° 17.377, art. 7.

¹¹ El art. 8 de la Ley N° 17.377 para tales objetivos le confirió al Consejo Nacional de Televisión las siguientes facultades: a) Propender a la elevación del nivel programático y técnico de la televisión chilena; b) Estimular los estudios e investigaciones sobre los efectos de la televisión en los habitantes del país y el mejor aprovechamiento de ésta para los fines señalados en el artículo primero de la presente ley; c) Estudiar las posibilidades de realizar en el país, total o parcialmente, el doblaje de las películas y videotapes extranjeros; d) Requerir y obtener la información adecuada y necesaria para velar por el cumplimiento de los objetivos de la televisión chilena; f) Promover y financiar la realización de proyectos y programas de alto nivel cultural o de interés nacional, pudiendo efectuarlos por intermedio de cualesquiera de los Canales de televisión autorizados por esta ley o de cualesquiera de las Universidades reconocidas por el Estado; g) Financiar proyectos de investigación relativos al perfeccionamiento y avance tecnológico de la televisión; para tales efectos podrá crear comisiones técnicas especiales a cargo de proyectos específicos de investigación y desarrollo; h) Dictar normas generales de aplicación obligatoria para todos los canales de televisión, relativas a porcentajes mínimos y máximos de determinada programación y sobre los aspectos cuantitativos y cualitativos de la propaganda comercial, que tiendan a su gradual disminución. Dichas normas no se referirán al contenido de su programación que cada Canal realizará libremente dentro de las pautas indicadas; m) Financiar proyectos de perfeccionamiento profesional y de formación de elencos y programas ofrecidos por los Sindicatos artísticos nacionales. Por último, la Ley N° 17.377 le encomendó al Consejo Nacional de Televisión escuchar cada año a las autoridades responsables de cada Canal de Televisión y a los sindicatos de actores y artistas con el objeto de fijar un porcentaje mínimo de producción chilena.

¹² Art. 8 letra h).

Las potestades sancionatorias conferidas al Consejo Nacional de Televisión, contempladas solo en el art. 6º de la Ley N° 17.377, no disponían de un catálogo específico de conductas o prohibiciones a los canales de televisión. Dicho artículo, por el contrario, de un modo singular, dispuso como sancionable, la infracción *a los deberes que les impone el cargo o empleo a las personas* de los canales de televisión, sin que la norma indicase en que consistirían tales obligaciones. En caso de infracción a dichos deberes, el art. 6º de la Ley N° 17.377, indicaba que se sancionarían con las medidas disciplinarias contempladas en el Párrafo 2º Título IV del Estatuto Administrativo, con excepción de una de las sanciones, denominada ‘traslado’. De modo que las sanciones que podía imponer, en teoría, el Consejo Nacional de Televisión eran:

- a) Amonestación;
- b) Censura por escrito;
- c) Multa de uno a treinta días de sueldo;
- d) Suspensión del empleo, entre treinta días y tres meses;
- f) Petición de renuncia, y
- g) Destitución

La Ley N° 17.377, le encargó al Consejo Nacional de Televisión, la dictación de un reglamento, que dispusiera normas procedimentales para la tramitación de los sumarios administrativos, en los que, solo las medidas disciplinarias de petición de renuncia y destitución, podían impugnarse ante la Contraloría General de la República. Las demás sanciones eran apelables ante el Consejo Nacional de Televisión.

En cuanto a la responsabilidad de los canales de televisión, la ley dispuso que el Consejo Nacional de Televisión podía aplicarles la amonestación como medida disciplinaria. En casos de infracciones graves y reiteradas, el ente estatal podía decretar la suspensión de las transmisiones del canal infractor -la ley no indicó el plazo- sujeto a una revisión judicial de la que conocía la Corte de Apelaciones, la que podía, aprobar, rechazar o modificar la sanción.

La Ley N° 17.377 también dispuso de otras regulaciones, como la propaganda comercial emitida por los canales de televisión, la cual no podía durar más de seis minutos por hora de transmisión, tiempo que se podía acumular con un máximo de doce minutos por hora.¹³ También las empresas periodísticas tenían la limitación de no ceder a ningún título sus

¹³ Ley N° 17.377, art. 30, inc. 2º.

espacios de transmisión y la propaganda que contratasen no podía determinar el contenido de sus programas.¹⁴ La ley fijó el plazo de doce meses contados desde su publicación, para que la publicidad que difundiesen los canales de televisión fuera producida en el país; su transmisión quedaba sujeta a la autorización del Consejo Nacional de Televisión.¹⁵

Por último, la ley prohibió a los canales de televisión la exhibición de las películas rechazadas por el Consejo de Censura Cinematográfica, aunque dispuso que no se les aplicaría el Reglamento del Consejo de Censura Cinematográfico contenido en el D.F.L. N° 37.¹⁶

La regulación descrita precedentemente fue determinante para que el Consejo Nacional de Televisión no pudiese ejercer sus potestades sancionatorias pues era difícil de aplicar. La Ley N° 17.377 debió incluir una tipificación de conductas y deberes específicos a los canales de televisión, no de conductas genéricas sancionables del personal que desempeñaba funciones laborales en los canales de televisión, indistintamente de las funciones o de su jerarquía al interior de las empresas de televisión, como, por ejemplo, la del director o editores. Si bien, como se indicó, la Ley N° 17.377 no le encomendó velar por el estándar del correcto funcionamiento de la televisión, el art. 1° incluyó bajo el título preliminar los objetivos de la televisión chilena que luego en la Ley N° 18.838 pasaría integrar dicho estándar.¹⁷ Dispuso la Ley N° 17.377, en el art. 1°.

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.

¹⁴ Ley N° 17.377, art. 31.

¹⁵ Ley N° 17.377, art. 42.

¹⁶ Ley N° 17.377, art. 38.

¹⁷ Algunos de los objetivos de la televisión pasaron a ser parte del estándar *correcto funcionamiento* con la dictación en 1989 de la Ley N° 18.838. Como expondremos, dicho estándar fue modificado por las leyes N° 19.131 (1992) y 20.750 (2014).

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.

De modo que los objetivos que el legislador le impuso a las empresas de televisión, no tuvieron una adecuación normativa en el resto del articulado de la Ley N° 17.377, que, además de limitar la potestad reglamentaria del Consejo Nacional de Televisión sobre los contenidos de las emisiones difundidas por los canales de televisión, tampoco incluyó un catálogo de conductas susceptibles de sanción; razones por las cuales la entidad pública no pudo ejercer sus potestades sancionatorias.

PRIMERA VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO

EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN BAJO EL GOBIERNO MILITAR: 1973-1990

Ley N° 17.377 sobre Televisión Chilena (D.O. 24 octubre 1970) – D.L. N° 113 Modifica las disposiciones que se indican de la Ley N° 17.377 (D.O 8 nov. 1973) – D.L. N° 386 Introduce enmiendas al Decreto Ley N° 113, de 1973, que modificó la Ley N° 17.377 (D.O. 19 abril 1974).

A los dos meses de haber asumido la conducción del país, luego del Golpe de Estado, la Junta de Gobierno decidió adecuar provisionalmente el funcionamiento, tanto del Consejo Nacional de Televisión, como del canal público, Televisión Nacional de Chile, a las nuevas circunstancias existentes, mientras no se dictase un estatuto jurídico a los medios de comunicación. Para tal objeto, elaboró el D.L. N° 113, con la finalidad de modificar la integración del Consejo Nacional de Televisión, la subrogación de sus miembros, las causales de cesación en el cargo, y la forma de sesionar.¹⁸

El citado decreto ley, también modificó el gobierno corporativo de Televisión Nacional de Chile, que pasó a ser dirigido por un Director General nombrado por el gobierno junto a un Consejo Asesor, entidades que sustituyeron al directorio en la administración del canal público.¹⁹

¹⁸ El texto original de la Ley N° 17.377 dispuso que el Consejo Nacional de Televisión se integrara por las siguientes dieciséis personas: el Ministro de Educación Pública, que lo presidirá; un representante de libre elección del Presidente de la República; tres representantes, no parlamentarios, elegidos por el Senado en una misma votación en que cada parlamentario tendrá sólo un voto y en la que resultarán elegidas las personas que hayan obtenido las tres más altas mayorías; tres representantes, no parlamentarios, elegidos por la Cámara de Diputados en la misma forma que el Senado, dos representantes elegidos por la Corte Suprema; el Rector de la Universidad de Chile; el Rector de la Universidad Católica de Chile; El Rector de la Universidad Católica de Valparaíso; el Presidente del Directorio de Televisión Nacional de Chile, y por un representante de los trabajadores de la Empresa Televisión Nacional de Chile y otro de los trabajadores de los demás canales de televisión elegidos directamente por sus representados. Con la dictación del D.L. N° 113, el Consejo pasó a integrarse por las siguientes ocho personas: el Ministro de Educación, que lo presidía, dos ministros de la Corte Suprema designados por ésta, los rectores de las Universidades de Chile, U. Católica de Chile y U. Católica de Valparaíso; el Director General de Televisión Nacional de Chile y un representante de libre elección del Poder Ejecutivo.

¹⁹ La Ley N° 17.377 dispuso en su versión original -art. 17- que la empresa Televisión Nacional de Chile fuese administrada por directorio conformado por las siguientes siete personas: un Presidente, designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado; un representante, de libre designación, del Presidente de la República; dos representantes del Congreso Nacional, no parlamentarios, elegidos en sesión conjunta de la

Luego, la Junta Militar dictó el D.L. N° 386 titulado *Introduce enmiendas al Decreto Ley N° 113, de 1973, que modificó la Ley N° 17.377* y transformó nuevamente la administración de Televisión Nacional de Chile.²⁰ El cambio más sustantivo de dicha norma, fue respecto a las atribuciones del Consejo Nacional de Televisión en la orientación general, supervigilancia y fiscalización, pues se le confirió la facultad de realizar todos los actos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y además, aquellas funciones que su calidad de superintendencia de la televisión chilena le imponía, sin que se entendiese que las demás funciones y atribuciones que poseía fuesen taxativas.²¹ De modo que la entidad estatal pasó a tener funciones ilimitadas en su rol de control de la televisión durante el régimen militar.

En dicho contexto, el mismo D.L. N° 386 le confirió al Consejo Nacional de Televisión la atribución de formar la Red Nacional o Parcial de Televisión -las llamadas cadenas obligatorias- por la cual los canales de televisión tenían la obligación de destinar hasta una hora diaria de sus transmisiones, al servicio del Estado. El Secretario General de Gobierno, debía requerirlo por escrito, y resolvía acerca de la oportunidad y forma en que tal obligación debía cumplirse. Dicha autoridad podía ordenar una Red Nacional o Parcial de Televisión, decisión que debía informar de inmediato al Consejo Nacional de Televisión.²²

De este modo, el control de los contenidos de las emisiones de televisión durante el gobierno militar, se configuró, por una parte, por las facultades ilimitadas conferidas al Consejo Nacional de Televisión y por la otra, por la nueva integración de dicha entidad, la que ya no tuvo a los

Cámara de Diputados y del Senado; dos representantes del Consejo Nacional de Televisión, que no sean miembros de éste, y por último, un representante de los trabajadores del Canal, elegido por ellos mismos. El D.L. N° 113, dispuso que la administración del canal estatal recayera en un Director General designado por el Gobierno con un órgano consultivo denominado Consejo Asesor integrado por dos representantes designados por el Gobierno; dos representantes del Consejo Nacional de Televisión que no sean miembros de éste, y dos representantes de los trabajadores de la empresa.

²⁰ El D.L. N° 386 mantuvo como órgano ejecutivo el cargo de un Director General nombrado por el Gobierno, pero ahora su designación y remoción debía ser propuesta por el Secretario General de Gobierno. Se mantuvo como órgano consultivo al Consejo Asesor, aunque los representantes que eran de libre elección por parte del gobierno pasaron, pasaron a ser, uno propuesto por el Ministro de Educación Pública y el otro por el Secretario General de Gobierno. Los restantes miembros del Consejo Asesor designados, dos por el Consejo Nacional de Televisión que no debían ser miembros de dicha entidad y los dos representantes de los trabajadores de la empresa estatal se mantuvieron.

²¹ El art. tercero del D.L. N° 386, le agregó al artículo 8° de la Ley N° 17.377 que contenía las atribuciones del Consejo Nacional de Televisión, la nueva función bajo la letra n).

²² D.L. N° 386, art. cuarto.

tres representantes del Senado y tres de la Cámara de Diputados -el Congreso Nacional había sido clausurado y disuelto-.

Los rectores de las universidades que formaban parte del CNTV, por su parte, habían comenzado a ser designados directamente por la Junta de Gobierno, en calidad de rectores-delegados. Por lo anterior, el Consejo Nacional de Televisión perdió la autonomía que poseía pasando a ser una entidad dependiente de la Junta de Gobierno.²³

Bajo el nuevo régimen de gobierno, las prácticas fiscalizadoras del Consejo Nacional de Televisión, cambiaron de orientación, con especial énfasis en el control moral de los contenidos televisivos. Para tales objetivos, la entidad estatal elaboró un texto normativo que abordaba distintas temáticas y restricciones que recayeron en transmisiones como, por ejemplo, las telenovelas; y otras: prohibición de exhibir e interrogar a participantes en hechos delictuosos; emitir imágenes truculentas; normas relativas a programas noticiosos; contenidos sobre las franjas culturales, y regulaciones sobre la publicidad, entre otras.

No obstante, el paso más significativo en dicho campo, ocurrió el año 1980, siete años desde que comenzó el gobierno militar: el Consejo Nacional de Televisión aprobó un extenso cuerpo de «Normas para la Calificación de la Aptitud de los Programas» al estimar conveniente, «... uniformar los criterios que desde un punto de vista ético y también, desde otros aspectos aplican las Corporaciones de Televisión y Televisión Nacional de Chile, para la calificación de la aptitud del contenido de los programas que se transmiten». Las normas definieron criterios que debían regir la «aceptabilidad del material para los programas», incluyendo disposiciones sobre la obscenidad; las palabras que expresen desprecio a cualquiera raza, color, credo, nacionalidad u origen; los ataques contra la religión o las creencias religiosas; los concursos televisados; el respeto al matrimonio; el valor del hogar; las relaciones sexuales ilícitas; los consejos legales, médicos o de otro tipo de profesión, transmitidos en pantalla; la criminalidad; el uso de animales tanto en la producción de programas como en alguna parte de sus contenidos. Además, incluyeron «aplicaciones particulares» sobre la presentación en la televisión del crimen, el asesinato, secuestros de niños, brutalidad, sexo, vulgaridad, obscenidad, blasfemia y profanidades, vestuario, religión, sentimientos nacionales, el uso de los títulos en la programación, la responsabilidad hacia los niños, temas especiales y la decencia y el decoro en la producción.

²³ Brunner J.J. y Catalán, C. Op. Cit.

Pese a que el Consejo Nacional de Televisión, tenía una limitada potestad reglamentaria en el art. 8º letra h), que como advertimos, solo podía dictar normas generales de aplicación obligatoria sobre porcentajes mínimos y máximos de determinada programación y sobre aspectos cuantitativos y cualitativos de la propaganda comercial, el D.L. N° 386 le había ampliado ilimitadamente sus atribuciones, pues podía *“realizar, en general, todos los actos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y, además, aquellas funciones que su calidad de superintendencia de la televisión chilena le impone, sin que en consecuencia pueda entenderse la enumeración precedente como taxativa”*. De modo que, en virtud de dicha facultad, la entidad pública pudo extender sus normas para toda clase de programas y contenidos.

No obstante, el amplio poder regulatorio que tuvo el Consejo Nacional de Televisión, no hubo necesidad que ejerciera su potestad sancionatoria, lo que se debió a que los canales de televisión estaban directa o indirectamente bajo el control del Gobierno Militar. El Director General de Televisión Nacional de Chile, pasó a ser designado por el Gobierno, el que también podía removerlo discrecionalmente, al igual que los rectores-delegados de las universidades que operaban los canales de televisión en el país, de los cuales dependían los directores de los canales universitarios. Además, tampoco las modificaciones a la Ley N° 17.377, contenidas en el D.L. N° 113 y D.L. N° 386, introdujeron conductas prohibidas junto a un catálogo descriptivo de sanciones a los canales de televisión, ni un procedimiento sancionador, lo cual solo se incorporó con la dictación de la Ley N° 18.838 como se expondrá a continuación.

LEY N° 18.838 CREA EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

El Gobierno Militar dictó la Ley N° 18.838 en los últimos meses de su mandato, reformando sustancialmente el marco legal de la televisión contenido en la Ley N° 17.377 y en los decretos leyes que lo modificaron. Dicha decisión materializa el mandato de la Constitución de 1980 que dispuso la creación de un Consejo Nacional de Radio y Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de dichos medios de comunicación, donde una ley de quórum calificado dispondría su organización, funciones y atribuciones. De modo que, dicho reconocimiento constitucional, alcanzó al Consejo Nacional de Televisión que se había creado por la Ley N° 17.377.²⁴

²⁴ Fue la Disposición transitoria Quinta de la Constitución Política que dispuso que las leyes vigentes, como lo era la Ley N° 17.377, que según dicha Carta Fundamental debía ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o quórum calificado, cumplían con dicho requisito y seguirían aplicándose en lo que no fuesen contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.

La enmienda constitucional de 1989, que la ciudadanía había ratificado mediante un referéndum un poco antes, había suprimido del Consejo Nacional de Radio y Televisión al ámbito de la radiodifusión, por lo cual, la tramitación legislativa adecuó la competencia del ente estatal solo al ámbito de la televisión.²⁵

La Ley N° 18.838, aunque dispuso la creación de un nuevo Consejo Nacional de Televisión, determinó que sería el sucesor legal de la entidad que nació el año 1970 por el mandato dispuesto en la Ley N° 17.377, aunque con una integración, atribuciones y facultades nuevas, especialmente en el campo del control de los contenidos emitidos por los canales de televisión.

El Consejo Nacional de Televisión en el texto original de la Ley N° 18.838, pasó a estar conformado por los siguientes siete consejeros: dos personas designadas por el presidente de la República, debiendo uno de ellos contar con el acuerdo del Senado que lo presidiría y el otro de libre designación del Jefe de Estado.²⁶ La Corte Suprema nombraba otro consejero que debía ser exministro o bien abogado integrante de dicho tribunal.²⁷ Dos integrantes designados por los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. Por último, dos consejeros nombrados por los rectores de las universidades chilenas, proceso en el que no podían participar los rectores de aquellas universidades que, directa o indirectamente, fuesen concesionarias de servicios de televisión. Esto supuso un cambio radical en la composición de la entidad al excluirse los rectores de las tres universidades que operaban canales de televisión y también el Director General de Televisión Nacional de Chile, pues se sostuvo, en la tramitación del proyecto de ley, el conflicto de interés en los debates que puede tener el Consejo Nacional de Televisión cuando se abordaban casos relacionados con sus instituciones.²⁸

²⁵ La Reforma constitucional contenida en la Ley N° 18.825 modifica la Constitución Política de la República de Chile. D.O. 17 agosto 1989.

²⁶ Esto implicó la salida del Ministro de Educación que en el texto original de la Ley N° 17.377 lo presidía, que mantuvo inalterable el D.L. 113.

²⁷ El texto original de la Ley N° 17.377 fue conferirle a la Corte Suprema la designación de dos representantes, sin la exigencia de haber sido ministro de dicho tribunal. El D.L. N° 113, exigió que dichas designaciones recayeran en dos ministros activos. El texto original de la Ley N° 18.838 dispuso que la Corte Suprema designara un solo integrante del Consejo quien debía ser exministro o ex abogado integrante de dicho tribunal.

²⁸ La postura de exclusión fue sugerida por el Ministerio de Interior. Historia de la Ley N° 18.838. Acta Junta de Gobierno, pág. 220.

Tan relevante como la nueva composición del Consejo Nacional de Televisión, fue su conversión de una entidad que, al igual como dispuso la Ley N° 17.377, ejercería la supervigilancia y fiscalización de los contenidos emitidos por los canales de televisión. Para tal objeto le otorga el contenido, a la función esencial que la Constitución de 1980 le encargó al Consejo Nacional de Televisión, que era, la de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión.

LA PRIMERA VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO. LEY N° 18.838 (1989)

La primera de las sucesivas versiones posteriores que la Ley N° 18.838 ha encargado como misión principal al Consejo Nacional de Televisión desde el año 1989 fue el siguiente:

Art. 1. Inc. 3°. Se entenderá por correcto funcionamiento de esos servicios, la constante afirmación, a través de la programación, de la dignidad de las personas y de la familia, y de los valores morales, culturales, nacionales y educacionales, especialmente la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud.²⁹

Parte del concepto, como los *valores nacionales*, los *valores culturales y morales*, la *dignidad de la persona y de la familia*; *fomentar la educación* y la referencia a la *formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud*, habían sido puesto como objetivos que debía seguir la televisión chilena. De modo que se consagró, normativamente, un estándar, un criterio conformado por un conjunto de elementos que comenzará a tener una directa vinculación con el rol fiscalizador y sancionatorio del Consejo Nacional de Televisión.

La Ley N° 18.838 racionaliza y delimita la función del control de los contenidos televisivos, manteniendo la responsabilidad pública de la televisión, a diferencia de la radio y la prensa, con lo que se distancia de los altruistas objetivos que se habían conferido a la televisión del país, eliminándose por tanto de los objetivos que la televisión debía *“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”* y a la televisión universitaria que debía *“...ser la libre expresión pluralista de la conciencia crítica y del pensamiento creador”*.

²⁹ La Ley N° 17.377 había creado el Consejo con las funciones de *“orientación general”*, también de supervigilancia y fiscalización de la televisión chilena, además de la superintendencia de dichos servicios. BRUNNER y CATALAN. Op. Cit.

Por último, toda la televisión del país *“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”*.

La función del Consejo Nacional de Televisión en la Ley N° 18.838, se orientó a preservar que la programación televisiva de los canales se adecuara, a través de la *«PERMANENTE AFIRMACIÓN»*, a valores que enumeró taxativamente: morales, culturales, nacionales y educacionales y también a la tutela de ciertas características de los seres humanos como la dignidad -tanto de las personas como de la familia-; y la protección de colectivos vulnerables, como la niñez y la juventud y de su formación espiritual e intelectual.³⁰

ÁMBITO DE COMPETENCIA

La Ley N° 18.838 actualizó la regulación de la televisión en dos aspectos relevantes.³¹ En primer lugar, la televisión de pago, que ofrecía servicios limitados de televisión, por cable o satelital, había comenzado a operar en el país a mediados de los años 80, por lo que se incluyó en el ámbito de competencia de la nueva ley, sujeta por tanto a dicho régimen general, con el Consejo Nacional de Televisión como órgano fiscalizador. Para dicho fin, al organismo se le confirió la facultad, en el art. 12 i) de aplicar, a los concesionarios de radiodifusión televisiva y de servicios limitados de televisión, las sanciones que correspondan. Aunque el Consejo Nacional de Televisión no podía interferir en la programación de los servicios limitados de televisión -al igual que la televisión de libre recepción- éstos debían responder por los programas difundidos, quedando sujetos a ser sancionados con amonestación, multa o suspensión.³²

³⁰ La Constitución Política chilena confiere la más alta relevancia a la dignidad humana, al proclamar en el art. 1°: Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

³¹ Ley N° 17.377 de 1970, solo reguló la televisión de libre recepción o abierta existente hasta ese momento en el país, constituida por los canales universitarios y Televisión Nacional de Chile.

³² Art. 13 en relación con el art. 33 de la Ley N° 18.838. Además, el art. 12 f) le confirió al Consejo Nacional de Televisión la facultad de regular, dentro del ejercicio de sus facultades, la transición y recepción de la televisión por satélite.

POTESTAD NORMATIVA, PROHIBICIONES Y SANCIONES

Para cumplir con la función de proteger dicho orden valórico, se le confirieron al Consejo Nacional de Televisión, cuatro atribuciones y se estableció a los canales de televisión, una prohibición expresa.

La primera facultad conferida a la entidad, fue para dictar normas generales, orientadas a impedir la transmisión de emisiones que contengan escenas de violencia excesiva, truculencia, pornografía y participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres.³³ Para el mismo propósito, la ley autorizó al CNTV una potestad genérica, no delimitada, en orden a «adoptar las medidas tendientes a evitar la difusión de películas que no correspondiese calificar al Consejo de Calificación Cinematográfica y de programas o publicidad que atentasen contra la moral, las buenas costumbres o el orden público».³⁴ La tercera atribución asignada al Consejo Nacional de Televisión -aunque de carácter perentorio- fue, la de fijar la hora a partir de la cual podría exhibirse el material fílmico calificado para mayores de dieciocho años de edad por el Consejo de Calificación Cinematográfica. Por último, también facultativo, el Consejo Nacional de Televisión tuvo la potestad para establecer de manera general, un porcentaje de hasta un 40% de producción chilena de las emisiones realizadas por los canales de televisión de libre recepción.

La única prohibición expresa a los canales de televisión, en cuanto a contenidos en el texto original de la Ley N° 18.838, fue la prohibición de exhibir películas que hubiesen sido rechazadas por el Consejo Calificador Cinematográfico.³⁵

³³ Dicha facultad fue consagrada en el Título II *De la Competencia*, en la primera de las atribuciones y facultades que se le asignó al Consejo Nacional de Televisión en el art. 12. a), Ley N° 18.838.

³⁴ Ley N° 18.838, art. 13, inc. 3°.

³⁵ El régimen vigente para la exhibición cinematográfica estaba constituido por el D.L. N° 679 (D.O. 10 octubre 1974) cuyo articulado facultaba al Consejo de Calificación Cinematográfica rechazar películas que fomentasen o propagasen 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. La Ley N° 19.846 *Sobre Calificación de la producción cinematográfica* (D.O. 4 enero 2003) terminó con la censura cinematográfica al sustraerle al Consejo de Calificación Cinematográfica la facultad para de prohibir la exhibición de películas. Por lo anterior, el art. 31 de la Ley N° 19.846 sustituyó el inciso del art. 13 de la Ley N° 18.838 por el que 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.

No obstante, las facultades conferidas al Consejo Nacional de Televisión, el mismo art. 13° en su primer inciso, declaró con claridad que dicha entidad no podía intervenir en la programación de la radiodifusión televisiva y en la de los servicios limitados de televisión, sin perjuicio de la responsabilidad de los concesionarios por los programas que emitan. Dicha prohibición sin embargo, no se concilia con la potestad normativa otorgada a dicha entidad pública orientada a impedir la transmisión de contenidos con escenas que tengan violencia excesiva, truculencia, pornografía y participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres; como tampoco la atribución de adoptar las medidas tendientes a evitar la difusión de películas que no califique el Consejo de Calificación Cinematográfica y de programas o publicidad que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público.

Si el Consejo Nacional de Televisión, tiene la prohibición de intervenir en la programación de los canales, no puede tener la facultad para impedir la exhibición de contenidos. Sí ha definido un conjunto de términos como violencia excesiva, truculencia, pornografía y participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres y ha vinculado una sanción en el caso que se exhiban en un horario o en un canal distinto al que pueden divulgarse, operando, por tanto, desde la libertad de programación y de lo que se denomina responsabilidades ulteriores. Lo mismo puede decirse de la posibilidad de adoptar medidas tendientes a evitar la exhibición de contenidos que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público. Tales facultades -de hecho- nunca han sido ejercidas por el Consejo Nacional de Televisión.

Por lo anterior, no se entiende que la entidad siga teniendo hasta hoy tales facultades, a pesar de todas las reformas introducidas a la Ley N° 18.838.

No ocurre lo mismo, con la facultad del Consejo para fijar el horario de protección al menor y tampoco el porcentaje de producción chilena que deben exhibir los canales de televisión de libre recepción, a pesar de que, en principio, también implica una intervención en la programación, lo que, en términos de la ley, está impedido al Consejo. La diferencia está en que, solo en el caso que los canales de televisión infrinjan tales normas, pueden ser sancionados, lo que es compatible con el régimen de responsabilidades ulteriores que se concilia plenamente con la libertad de programación específica que poseen las empresas de televisión, vinculada estrechamente con la libertad de información que asegura la Constitución Política y los tratados sobre derechos humanos que Chile ha suscrito y que se encuentran vigentes.

La Ley N° 18.838 -a diferencia de la Ley N° 17.377- creó un título, el V, dedicado a las atribuciones sancionatorias del Consejo Nacional de Televisión, para cumplir con su función de velar por el correcto funcionamiento. Tal inclusión posibilitó que la entidad pudiese efectivamente ejercer el rol fiscalizador encomendado, que, aunque también le había sido otorgado por la Ley N° 17.377, no había dispuesto de un catálogo de sanciones frente al incumplimiento de las normas legales y reglamentarias.

La Ley N° 18.838 enumeró taxativamente las cuatro sanciones que podría aplicar: amonestación; multa de 20 UTM a 400 UTM; y la suspensión de transmisiones en casos graves o reiterados de hasta siete días a los concesionarios de radiodifusión televisiva o de servicios limitados de televisión. También el Consejo Nacional de Televisión podía sancionar con la pena más grave, que era la caducidad de la concesión, en el caso que el medio incurriese en algunas de las tres causales descritas en la ley. La Ley N° 18.838 dispuso además de un breve procedimiento administrativo ante el Consejo Nacional de Televisión y la posibilidad de una revisión judicial en caso de que aplicara una medida sancionatoria. Aplicada una sanción por el Consejo Nacional de Televisión, y luego de notificada, el canal afectado podía solicitar fundadamente a dicha entidad -dentro de diez días- la reconsideración de la medida, pudiendo acompañar pruebas para su defensa. El Consejo podía abrir un término probatorio, de no más de 15 días y luego resolver el recurso dentro de 5 días. La decisión del recurso debía ser fundada.

Por último, la Ley N° 18.838 incluyó normas adecuatorias, vinculadas al ingreso de la televisión privada, contenidas el Título III, especialmente dedicado a las concesiones y su procedimiento.

Respecto a las competencias fiscalizadoras y sancionatorias, la ley no efectuó distinción alguna entre los canales universitarios y el canal estatal; y las nuevas empresas privadas de televisión que comenzarían a operar en un breve periodo de tiempo luego de la entrada en vigor de la ley citada.

REVISIÓN JUDICIAL

La Ley N° 18.383 estipuló que la resolución recaída sobre el recurso de reconsideración podía impugnarse mediante un recurso de reclamación dentro de diez días hábiles ante la Corte de Apelaciones de Santiago. La reclamación no suspendía la aplicación de la sanción, salvo en caso de la multa, aunque el tribunal podía decretar orden de no innovar en caso de que existiesen antecedentes suficientes, lo cual debía expresarse en una resolución fundada. La Corte debía requerir informe al Consejo Nacional de Televisión, entidad que tenía cinco días hábiles para remitirlo, junto con todos los antecedentes del caso. Recibido el informe, o sin él, el Tribunal de Alzada, ordenaba traer los autos en relación y agregaba extraordinariamente el recurso a la tabla del día siguiente. La Corte fallaba en única instancia, en el plazo de 15 días hábiles siguientes a la vista del recurso.

SEGUNDA VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO

Con la reinstauración del régimen democrático en el mes de marzo del año 1990, una de las áreas prioritarias fijadas por las nuevas autoridades electas, fue reformar el régimen constitucional y legal que regulaba el funcionamiento de las empresas periodísticas y el ejercicio de las libertades de prensa e información. Para dicho objetivo se discutieron dos opciones.

La primera, pretendía sustituir todo el régimen normativo aplicable a los medios de comunicación. La segunda alternativa, en cambio, buscaba enmendar las normas más incompatibles con el ejercicio de la libertad de expresión en la nueva democracia, y dejar para el debate legislativo más largo, el resto de las disposiciones. La tesis que prevaleció, fue la segunda, ya que se discutió y aprobó rápidamente la Ley N° 19.048, que modificó varias leyes, en especial algunas disposiciones de la Ley N° 16.643 sobre Abusos de Publicidad.³⁶ La derogación de dicha ley, sin embargo, solo ocurrió el año 2001, con la dictación de la Ley N° 19.733 *sobre las Libertades de Opinión e Información y ejercicio del Periodismo*.³⁷

También entra en vigencia un nuevo estatuto a la empresa Televisión Nacional de Chile, contenido en la Ley N° 19.132 por lo que pasó a tener una ley propia.³⁸

Otra prioridad de las nuevas autoridades, fue reformar la Ley N° 18.838. Para tal objeto se introdujeron importantes enmiendas tanto a la composición del Consejo Nacional de Televisión, como a sus atribuciones y facultades.

³⁶ La Ley N° 19.048 modificó las leyes Nos 18.015, 18.150, 18.662, 18.313 y la N° 16.643, de esta última, básicamente reelaboró los tipos penales que tutelaban el derecho a la honra y a la vida privada que se podían cometer a través de los medios de comunicación social, algunos de los cuales habían sido modificados durante el Gobierno Militar. Otro importante propósito fue trasladar a la justicia civil los juicios radicados en la justicia militar, motivo por el cual se ordenó la remisión de los procesos pendientes seguidos en contra de personas que no investían la calidad de militares.

³⁷ Para un estudio sistemático de la Ley N° 19.733 véase el libro de nuestra autoría titulado *El Derecho a la Información en Chile*, editorial Lexis-Nexis, 2005.

³⁸ La empresa Televisión Nacional de Chile, seguía regulada por la Ley N° 17.337 que había creado tanto el Consejo Nacional de Televisión como dicha empresa estatal. La Ley N° 18.838 creó el sucesor legal del ente fiscalizador de la televisión, pero dejó vigente un solo capítulo, el IV dedicado al canal de televisión público.

Respecto a la conformación de la entidad pública, se aumentó de 7 a 11 los integrantes, todos los cuales pasaron a ser designados por el presidente de la República, nombramientos que debían contar con el acuerdo del Senado, con la excepción del presidente del Consejo, que quedó de libre designación por parte del Jefe de Estado.³⁹

En cuanto a la función esencial del Consejo Nacional de Televisión, en orden a velar por el correcto funcionamiento que la Ley N° 18.838 había definido como la constante afirmación a través de la programación, de la dignidad de las personas y de la familia, y de los valores morales, culturales, nacionales y educacionales, especialmente la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, la Ley N° 19.131 le introdujo dos cambios sustanciales.

Se sustituyó en primer lugar, la «*constante afirmación*» de los objetivos incluidos, por la figura «*permanente respeto*», que era menos impositiva y conciliable con la libertad de expresión.⁴⁰ En segundo lugar, la Ley N° 19.131 sustituyó el inciso 3° del art. 1° que contenía los conceptos que conformaban el estándar correcto funcionamiento por el siguiente:

"Se entenderá por correcto funcionamiento de esos servicios 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."

En la nueva redacción, se incorporó, al estándar correcto funcionamiento, cuatro nuevos conceptos: el pluralismo, la democracia, la paz, y la protección del medio ambiente. La dignidad de las personas y de la familia, se dividió en la dignidad de las personas y la protección de la familia. Por último, los valores morales, culturales, nacionales y educacionales, especialmente, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud se separó,

³⁹ La Ley N° 18.838 exigió por primera vez ciertas calidades a los miembros del CNTV. Respecto del presidente, debía ser idóneo de modo que garantizase el debido pluralismo en el funcionamiento del Consejo. Los diez consejeros restantes debían ser «*personas de relevantes méritos personales y profesionales*», tales como ser miembro de alguna de las Academias del Instituto de Chile; haber sido agraciado como Premio Nacional en Chile; ser o haber sido profesor universitario o director de un establecimiento de educación media; o haber sido parlamentario, Ministro de Corte, Oficial General de alguna de las instituciones de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile.

⁴⁰ Según se desprende del debate en la tramitación del proyecto de ley que se convirtió en la Ley N° 19.131, originalmente se propuso la expresión «*constante preservación*» por la «*constante afirmación*» de ciertos valores, con el propósito de disminuir el sentido asertivo y menos impositivo. Los términos que quedaron en la redacción final de la norma fue el «*permanente respeto*», pues se consideró más clara y precisa del sentido y más compatible con la libre expresión.

reduciéndose los valores integrantes del correcto funcionamiento, solo a los valores morales y culturales vinculados a la nación. Por último, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud pasó al final del inciso, desvinculándose, no solo a los valores estipulados, sino a todo el marco valórico ya descrito.

Uno de los términos añadidos que más se debatió durante la tramitación legislativa, fue el pluralismo y la interpretación que debía dársele. El informe de la Comisión de Transporte y Telecomunicaciones del Senado indicó que el pluralismo no se limitaba a lo meramente ideológico, sino que excluía toda forma de discriminación injustificada, refiriéndose tanto a lo político, ético, religioso, cultural, diversidad de sexo, entre otros, por lo que la numeración no era taxativa. De modo que el respeto a la diversidad, se extendía a todo lo que configuraba el entorno social, dentro del marco valórico, ético, moral y cultural.⁴¹.

ÁMBITO DE COMPETENCIA

La Ley N° 18.838 -como se ha indicado- amplió las facultades y atribuciones que poseía el Consejo Nacional de Televisión sobre los contenidos emitidos por los concesionarios de televisión de libre recepción a los servicios limitados de televisión, expresión que incluía a la televisión por cable y satelital. La Ley N° 19.131 no distinguió entre las dos clases de empresas de televisión, pues ambas eran responsables exclusiva y directamente de todo y cualquier programa, nacional o extranjero que transmitieran, aun cuando se tratara de transmisiones o retransmisiones vía satélite.⁴²

No obstante, la ley efectuó una doble excepción. Primeramente, los servicios limitados de televisión solo podían ser objeto de una sanción por la infracción al correcto funcionamiento definido en el inc. final del art. 1° y, por tanto, de ninguna otra disposición de la Ley N° 18.838.

⁴¹ El pluralismo fue uno de los temas más discutidos en el proyecto de ley sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo que se convertiría en la Ley N° 19.733. El debate esencialmente se dio en torno a cómo se debía regular el mercado informativo para que existirá libre competencia. Debido a que se propuso la fijación de cuotas de mercados máximas y prohibiciones de adquisiciones cruzadas, el proyecto fue sometido al Tribunal Constitucional estimó contrario a la Constitución Política tales regulaciones. Requerimiento de un grupo de Diputados respecto del artículo 1°, inciso tercero; artículo 9°, inciso primero; artículo 20, inciso segundo, y artículo 43, inciso segundo, del proyecto de ley sobre *“Libertad de expresión, información y ejercicio del periodismo”*. STC Rol N° 226, de 30 de octubre de 1995, considerando 43° y sgtes.

⁴² Introducido como un nuevo inc. 2° al art. 13 a la Ley N 18.838.

Además, a tales servicios de televisión, se les relevó del deber de transmitir a lo menos cuatro horas de programas culturales a la semana.

POTESTAD NORMATIVA, PROHIBICIONES Y SANCIONES

En cuanto a las potestades normativas, la Ley N° 19.131 le confirió al CNTV la atribución y también el deber de dictar normas generales -el texto original de la Ley N° 18.838 le había conferido la atribución, solo con carácter facultativo- con el propósito de impedir efectivamente 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.⁴³ También la reforma dispuso como agravante, cometer la infracción en horas de transmisión a las que tiene normalmente acceso la población infantil. Las normas dictadas por el Consejo Nacional de Televisión y sus modificaciones debían ser publicadas en el Diario Oficial, fecha en que comenzaban a regir.⁴⁴

Aparte de la facultad de dictar normas, la Ley N° 19.131 conservó, con modificaciones en el nuevo art. 13, la atribución más general del Consejo contenida en el texto original de la Ley N° 18.838 en orden a: *“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”*. Mantuvo asimismo la atribución del CNTV -letra b- para que determinase la hora a partir de la cual podrá transmitirse material fílmico calificado para mayores de 18 años por el Consejo de Calificación Cinematográfica.

El cambio fue sutil, aunque aclaratorio, pues bajo el texto original de la Ley N° 18.838 la entidad tenía atribuciones para evitar la exhibición de películas que calificaba el Consejo Calificador Cinematográfico, pese a que expresamente los canales de televisión tenían la prohibición de difundirlas. Ahora en cambio, la adopción de medidas debía orientarse a evitar la exhibición de cintas que no hubiese calificado dicho Consejo.

En cuanto a las prohibiciones expresas, la Ley N° 19.131 reprodujo la prohibición a los canales de televisión de transmitir o exhibir de películas rechazadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica.

⁴³ En la redacción original de la Ley N° 18.838, la potestad normativa estaba contenida en la primera facultad, signada con la letra a) del art. 12. La Ley N° 19.131 traslada dicha facultad a la letra l) inc. 2° del artículo citado.

⁴⁴ Introducido por la Ley N° 19.131 una nueva letra l) inc. 3°.

En cuanto a la regulación sobre la programación, la Ley N° 19.131 introdujo un importante cambio, pues junto con mantener la facultad al Consejo Nacional de Televisión para que fijase un porcentaje de hasta un 40% de producción chilena, en los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción -entre los que se podía incluir las películas nacionales- estableció, por primera vez, la obligación a los canales de televisión de transmitir programas con determinados contenidos.⁴⁵

De este modo se le confirió al Consejo Nacional de Televisión, la facultad de exigirle a las concesionarias el deber de transmitir una hora de programas culturales a la semana, que la ley entendió como aquellos dedicados a las artes o a las ciencias.⁴⁶ Dichos programas debían darse en horas de alta audiencia, aunque quedaba a cada concesionaria determinar el día y la hora. Dicho deber no formaba parte del *correcto funcionamiento*, al que debía ajustarse la programación de los canales. La obligación solo formó parte del correcto funcionamiento como se verá, con la Ley N° 20.750 el año 2014, que además aumentó a cuatro, las horas de la programación cultural.

En cuanto a la función esencial del Consejo Nacional de Televisión, la primera versión de la Ley N° 18.838 en el art. 1° le confirió el deber de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, misión para la que le otorgaba la supervigilancia y fiscalización sobre los contenidos de las emisiones; ésta, pasó a constituir la primera función de la entidad pública consagrada en el art. 12 letra a) con la redacción siguiente:

“Velar porque los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción y los servicios limitados de televisión se ajusten estrictamente al "correcto funcionamiento", que se establece en el artículo 1° de esta ley.”

Por último, debido a las primeras impugnaciones respecto de las atribuciones del Consejo Nacional de Televisión sobre los servicios limitados de televisión, ya sea la televisión por cable o satelital, el legislador introdujo en la Ley N° 19.131, una categórica declaración de responsabilidad ya mencionada. La regla incluida en el art. 13 dispuso que tanto los canales de libre recepción como los de servicios limitados, eran exclusiva y directamente responsables

⁴⁵ La primera obligación de exhibir determinados contenidos a los canales de televisión fue el deber de adhesión obligatoria a las cadenas nacionales que se impuso en los meses del Gobierno Militar.

⁴⁶ Añadido al art. 12 de la Ley N° 18.838 como la nueva letra l).

de todo y cualquier programa, nacional o extranjero, que transmitieran -aun cuando se tratara de transmisiones o retransmisiones vía satélite⁴⁷.

Respecto a la potestad sancionatoria, la Ley N° 19.131 mantuvo el catálogo de sanciones que podía aplicar el Consejo Nacional de Televisión para velar por el correcto funcionamiento. La amonestación se mantuvo idéntica. Las multas, en el texto original, fijaban la cuantía entre las 20 a 400 UTM, no distinguiendo entre los servicios de televisión ni de su cobertura territorial. La Ley N° 19.131 en cambio hizo la distinción, manteniendo dicho rango de multas a las concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión regionales, locales o locales de carácter comunitario.

En cambio, a las empresas concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión de carácter nacional, le fijó sanciones pecuniarias entre las 20 UTM a las 1.000 UTM, que, en caso de reincidencia, podrían duplicarse el máximo de la multa.

La sanción de suspensión se mantuvo igual para los casos de infracción grave y reiterada de la ley hasta por siete días. Respecto a la sanción de caducidad de la concesión, la más alta que puede aplicar el CNTV, la Ley N° 19.131 mantuvo -con pequeños cambios de redacción- las mismas causales que el texto original de la Ley N° 18.838 consagraba. Estas son: no iniciar el servicio dentro del plazo y con la cobertura señalados en la resolución que otorga la concesión, salvo caso fortuito o fuerza mayor; incumplimiento de las exigencias establecidas en los incisos primero y final del art. 18.⁴⁸; la suspensión de transmisiones, impuesta como sanción por

⁴⁷ Esta disposición será relevante, pues, como se analizará al abordar la actividad punitiva del Consejo Nacional de Televisión y la revisión judicial de sus dictámenes, los canales de televisión por cable y satelitales han impugnado hasta hoy, las potestades sancionatorias de dicha entidad (estudio: Correcto Funcionamiento, Parte II).

⁴⁸ Dicha causal en la redacción original de la Ley N° 18.838 se debía a la *“pérdida de los requisitos necesarios para su otorgamiento”*. La Ley N° 19.131, en cambio especificó la infracción al incumplimiento de dos incisos determinados: el 1° y último del art. 18 que también dicha ley modificó del modo siguiente: inciso 1°. Sólo podrán ser titulares de una concesión de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción o hacer uso de ella, a cualquier título, personas jurídicas de derecho público o privado, constituidas en Chile y con domicilio en el país. Sus presidentes, directores, gerentes, administradores y representantes legales deberán ser chilenos y no estar procesados o haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva. El inciso final por su parte quedó redactado en los siguientes términos: Se aplicarán a las concesionarias las normas establecidas en el artículo 46 de la ley N° 18.046 sobre Sociedades Anónimas. La infracción a estas disposiciones será sancionada **por** el Consejo, de acuerdo con el informe de la Superintendencia de Valores y Seguros, conforme a lo establecido en el artículo 33 de esta ley.

resolución ejecutoriada del Consejo, por tres veces dentro de un mismo mes o por cinco veces dentro del año calendario, por algunas de las siguientes infracciones: interrupción injustificada o no autorizada previamente por el Consejo, de las transmisiones por más de cinco días; incumplimiento de las normas técnicas que rige la concesión; y, por último, por la infracción a lo establecido en el art. 1° de la Ley N° 18.838.⁴⁹

La Ley N° 19.131 además añadió dos nuevas causales por las que procedía la sanción de la caducidad: la primera, por transferir, ceder, arrendar u otorgar el derecho de uso a cualquier título, de una concesión de radiodifusión televisiva otorgada por concurso público, sin la previa autorización del Consejo Nacional de Televisión -que no podía denegar sin causa justificada-. La segunda causal, en rigor no era nueva, pues ya el texto original de la Ley N° 18.838 autorizaba la caducidad de la concesión en caso de que existiera una resolución judicial ejecutoriada. La modificación, por tanto, tuvo como finalidad, adaptar el ingreso de las empresas privadas a la propiedad de los canales de televisión, de modo que, la nueva causal, pasó a ser la declaratoria de quiebra del concesionario por resolución judicial ejecutoriada.

PROCEDIMIENTO

Otro cambio relevante que introdujo la Ley N° 19.131, fueron modificaciones sustanciales al procedimiento sancionador.

En primer lugar, por primera vez, cualquier ciudadano, en su calidad de televidente, podía presentar denuncias por infracción al incumplimiento de algunos de los deberes de los canales de televisión, a saber, la infracción al correcto funcionamiento que debían respetar los servicios de televisión -en el inciso final, art. 1° de la Ley N° 18.838-; y el incumplimiento descrito en los incisos 2° y 3° del art. 12. La ley exigió que las denuncias de los particulares debían ser formuladas por escrito, e indicar con precisión la oportunidad en que se cometió la infracción y los hechos fundantes. Una vez presentada, la presidencia del CNTV apreciaba su mérito, que en caso de que, de estimarlo improcedente, debía archivarla. En caso contrario, la denuncia seguiría el procedimiento descrito en el art. 34.

⁴⁹ La Ley N° 18.838 solo se refería como causal, la infracción al inciso 3° que contenía los principios y valores que integraban el llamado correcto funcionamiento. La Ley N° 19.131 consideró la infracción al art. 1°, sin especificación de los incisos.

Dicho proceso sancionatorio fue objeto de varias modificaciones por la Ley N° 19.131. En el proceso contenido en el texto original de la Ley N° 18.838, no existían las garantías del debido proceso, como el derecho a la defensa y la bilateralidad de la audiencia, pues el Consejo Nacional de Televisión, que siempre actuaba de oficio, aplicando sanciones sin oír previamente a los canales de televisión.

De este modo la primera notificación era precisamente la sanción.⁵⁰ Los cambios introducidos al procedimiento, fueron los siguientes: en primer lugar, se suprimió el recurso de reconsideración ante el organismo público. Luego, en el cambio más significativo, el CNTV antes de aplicar una sanción debía notificar a la concesionaria los cargos existentes en su contra, de modo que no era la sanción lo primero que se notificaba, sino los cargos que se le imputaban.

De modo que, si es la entidad fiscalizadora quien formula cargos y luego se pronuncia sobre éstos, el principio del debido proceso vinculado al derecho a un tribunal independiente e imparcial, aparece menoscabado.⁵¹

También el procedimiento vulnera el principio que exige la motivación de la sentencia, pues, ni la redacción original de la Ley N° 18.838, ni las modificaciones introducidas por la Ley N° 19.131, le exigieron al Consejo Nacional de Televisión que fundara su decisión.⁵²

⁵⁰ La empresa sancionada podía presentar un fundado recurso de reconsideración al mismo Consejo, instancia en la cual podía acompañar pruebas para desvirtuar el castigo. El Consejo podía abrir un término probatorio de prueba o bien resolver en 5 días el recurso. El Consejo debía fundar su decisión, la cual podía ser objeto de un recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el que fallaba en única instancia dentro de los 15 días hábiles siguientes a la vista del recurso.

⁵¹ Nuestra doctrina y jurisprudencia constitucional ha sostenido que las garantías de un racional y justo procedimiento contenida en el art. 19 N° 3 de nuestra Constitución Política se aplican en el ámbito judicial, y también constituye una condición que se debe exigir en el marco del procedimiento administrativo. En tal sentido se ha sostenido que la existencia de un control judicial posterior no justifica la ausencia de un procedimiento administrativo racional y justo. Según lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: a) la publicidad de los actos jurisdiccionales, b) el derecho a la acción, c) el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, d) el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, e) la producción libre de pruebas conforme a la ley, f) el examen y objeción de la evidencia rendida, g) la bilateralidad de la audiencia, y h) la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores. Cordero Q. Eduardo, en *El Debido procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la defensa. A propósito de la sentencia de la Corte Suprema "CorpBanca S.A. con Superintendencia de Bancos e Institucionales Financieras"*. Libertad y Desarrollo, disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/cap-3-cordero.pdf>

⁵² En la redacción original de la Ley N° 18.838, el Consejo Nacional de Televisión imponía la sanción directamente sin previa notificación a la empresa de televisión sujeta a la fiscalización de la ley, la que podía deducir un

REVISIÓN JUDICIAL

La Ley N° 19.131 cambió el nombre de la impugnación a la sanción del Consejo Nacional de Televisión, que pasó de ser un recurso de reclamación a un recurso de apelación. También modificó el tribunal competente en caso de que la sanción aplicada fuese la caducidad -la que pasó a la Corte Suprema-. En las otras tres sanciones -amonestación, multa y suspensión- la revisión judicial siguió estando radicada en la Corte de Apelaciones de Santiago. El recurso de apelación debía interponerse dentro de los cinco días hábiles contados desde la notificación de la resolución, debía fundarse, y su agregación a la tabla, vista y fallo se regía por las reglas aplicables al recurso de protección.

recurso de reconsideración ante el mismo órgano. Solo la decisión sobre dicho recurso, según el inc. 2° del art. 38 debía ser fundada. La reforma a la Ley N° 18.838 contenida en la Ley N° 19.131 suprimió dicho recurso y no conservó la exigencia de motivar la decisión, pues el art. 34 dispuso que luego de decretado un término probatorio, o vencido dicho término, se haya rendido prueba o no, el Consejo resolverá sin más trámites.

TERCERA Y ACTUAL VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO

La tercera y actual versión del Correcto Funcionamiento, es la Ley N° 20.750 que permite la introducción de la televisión digital terrestre (2014).

El propósito fundamental contenido en el mensaje presidencial que envió la presidenta Michelle Bachelet en octubre del año 2008, fue adaptar la Ley N° 18.838 -que regula la actividad televisiva y que creó el Consejo Nacional de Televisión- al cambio tecnológico que implicaba transitar de la televisión analógica a la nueva televisión digital terrestre, a fin de aprovechar al máximo las posibilidades que dicha tecnología pudiese entregar al país.⁵³

El proyecto de ley, además de estructurar una adecuación normativa frente a dicho objetivo, propuso un nuevo deber de emisión de contenidos a las empresas concesionarias y permisionarios de servicios limitados de televisión, relativas a la transmisión de campañas de utilidad o interés público y un reforzamiento de la protección de la infancia.⁵⁴ Además, durante los seis años que duró la tramitación del proyecto de ley, se incorporaron nuevas disposiciones sobre la supervisión y fiscalización de contenidos de los canales de televisión, como el estándar del correcto funcionamiento.

ÁMBITO DE COMPETENCIA

La Ley N° 20.750, aunque introdujo la televisión digital terrestre, no requirió modificar las normas de competencia del Consejo Nacional de Televisión, debido a que los operadores de dicha tecnología de televisión, requerían una concesión estatal que ya exigía la Ley N° 18.838 la que sujetaba a dichos servicios, a las atribuciones de tal entidad estatal.

No obstante, la Ley N° 20.750 le dio una nueva redacción al inc. 1° del art. 1° sobre la misión esencial del Consejo Nacional de Televisión, manteniendo su deber de velar por el correcto funcionamiento, pero extendiendo su competencia a todos los servicios que operan, u operen

⁵³ El proyecto de ley fue suscrito el 24 de octubre, 2008, mensaje que está contenido en el Boletín N° 942- 356, sesión 97, Legislatura 356. La historia de la que se convirtió en la Ley N° 20.750, disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaey/nc/historia-de-la-ley/4466/>

⁵⁴ El mensaje presidencial se subdividió de la siguiente manera. I. Actualización del régimen concesional; II. Desarrollo de televisión regional, local y comunitaria, así como una televisión de alcance nacional y con un contenido de tipo cultural. III. Fortalecimiento de los programas de subsidio para la introducción de televisión digital. IV. Definición de los períodos de transición y digitalización. V. Transición para los actuales concesionarios.

a futuro en el territorio nacional, con la finalidad de no tener que modificar nuevamente la ley en caso de desarrollarse una nueva tecnología, tarea para la cual tiene la supervigilancia y fiscalización, en cuanto al contenido de las emisiones.⁵⁵

LA ACTUAL VERSIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO

Aunque el mensaje presidencial no propuso reformar el llamado correcto funcionamiento por el que debe velar el Consejo Nacional de Televisión, durante su tramitación legislativa se sugirieron cambios, lo que quedó recogido en el texto que finalmente se aprobó.

La enmienda se orientó a ampliar el correcto funcionamiento -al que están sometidos todos los servicios de televisión existentes en el país-. La última modificación introducida por la Ley N° 19.131 ya había ampliado el año 1992 al permanente respeto, a través de su programación a:

1. Los valores morales y culturales propios de la Nación,
2. La dignidad de las personas,⁵⁶
3. La protección de la familia,
4. El pluralismo

En relación al pluralismo, que ya había introducido la Ley N° 19.131 el año 1992, añadió la Ley N° 20.750 el 2014, la siguiente definición para los efectos de la Ley N° 18.838:

*“el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género”.*⁵⁷ Tal conceptualización se sumó a la que ya el año 2001, recogía la Ley N° 19.733 *sobre las Libertades de opinión e Información y ejercicio del Periodismo*: *“El pluralismo en el sistema informativo favorecerá la expresión de la diversidad social, cultural, política y regional del país. Con este propósito*

⁵⁵ Las facultades de supervigilancia y fiscalización del Consejo Nacional de Televisión estaban en el art 1°, las que se trasladaron al inc. 3° por la Ley N° 20.750.

⁵⁶ La Ley N° 20.750 modificó la *dignidad de las personas* por dignidad humana que lo asoció a la igualdad de derecho y trato entre hombres y mujeres.

⁵⁷ Art. 1°, inc. 5°, Ley N° 18.838.

*se asegurará la libertad de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social”.*⁵⁸

5. A la democracia,
6. La paz,
7. La protección del medio ambiente,
8. La formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud⁵⁹

A tales principios y valores que la Ley N° 20.750 mantuvo, se le añadió lo siguiente:

9. El desarrollo regional,
10. Los pueblos originarios,
11. La dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres,
12. Todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes.

La frase final del inc. 5° del art. 1° de la Ley N° 18.838 destacó el deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión regulados por dicha ley, de la observancia de los principios enumerados, en los que no incluyó a los demás que conformaban dicho artículo.

En un nuevo inciso, -el sexto, se añadió:

13. 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 descritos en los incisos anteriores.

En un nuevo inciso -el séptimo- indicó que también formaba parte del correcto funcionamiento:

⁵⁸ Art. 3° de la Ley N° 19.733.

⁵⁹ La Ley N° 20.750 suprimió la frase a continuación, “...dentro de dicho marco valórico”.

14. El cabal cumplimiento, por parte de los concesionarios y permisionarios, de las leyes Nos 17.336, 20.243 y del Capítulo IV, del Título II del Libro I, del Código del Trabajo.⁶⁰

Por último, el inciso octavo añadió tres elementos más, pero con un matiz importante, pues señaló que, se podrá entre otras cosas, considerar *correcto funcionamiento* –y no que sea parte de dicho estándar-, lo siguiente:

15. La incorporación de facilidades de acceso a las transmisiones para personas con necesidades físicas especiales, y

16. La transmisión de campañas de utilidad pública⁶¹ a que hace referencia la letra m) del artículo 12, y

⁶⁰ La Ley N° 17.336 regula el estatuto jurídico de la propiedad intelectual. La Ley N° 20.243 por su parte dispuso las normas sobre los derechos morales y patrimoniales de los intérpretes de las ejecuciones artísticas fijadas en formato audiovisual. Por último, el capítulo IV, del Título II del Libro I, del Código del Trabajo regula los contratos de los trabajadores de artes y espectáculos.

⁶¹ Durante la tramitación del proyecto que permitiría la introducción de la televisión digital terrestre -Boletín N° 6190-19 un grupo de 36 diputados presentó en octubre de 2013, requerimiento ante el Tribunal Constitucional con el objeto de que declarase la inconstitucionalidad, entre otras, las normas que introducían como parte del correcto funcionamiento la incorporación de facilidades de acceso a las transmisiones para personas con necesidades físicas especiales y la transmisión de campañas públicas. El Tribunal Constitucional, rol N° 541, el 18 de noviembre de 2013, desestimó el requerimiento, cuyo razonamiento fue el siguiente: VIGESIMOPRIMERO: *Que, entrando derechamente a contestar la objeción formulada en el requerimiento, partamos por señalar que las campañas de interés público son definidas por el proyecto de ley como parte del correcto funcionamiento del medio. En efecto, el proyecto incorpora en el artículo 1° el siguiente inciso: “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 transmisión 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.”. Al enmarcarse las campañas en el correcto funcionamiento de la televisión, éstas dejan de ser una imposición artificial, pues por mandato constitucional es inherente a este medio de comunicación social actuar enmarcado dentro de esta variable; VIGESIMOSEGUNDO: Que las campañas de interés público no son distintas a otra serie de restricciones que tiene este medio de comunicación social como consecuencia de someterse a este correcto funcionamiento. Así sucede con el porcentaje de programación nacional que deben emitir, los programas culturales, la prohibición de emitir ciertas películas o programas con un contenido determinado; VIGESIMOTERCERO: Que las campañas de utilidad pública, por otra parte, no se contraponen a la libertad de información, pues su objeto es “proteger a la población y difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas”. El propósito de las campañas es la existencia de una ciudadanía informada. Ese es el fin de la libertad de expresión, pues permite el ejercicio y disfrute de otras libertades (STC 567/2010). Uno es el derecho de informar y de expresarse. Este es un derecho individual, de carácter personal. Pero también hay otro de carácter colectivo, que es el derecho de recibir información, opiniones y expresiones (STC 226/1995). La libertad de opinión y de informar tiene destinatarios reales; por lo mismo, acarrea el derecho a recibir información (STC 226/1995). Es en virtud de esta dimensión del derecho que excepcionalmente, cuando están en juego intereses superiores, se justifica que medios de comunicación social transmitan una información que beneficia a las personas. El titular privilegiado y último de la libertad de información, es la persona que la recibe; el medio es sólo un instrumento.*

17. La difusión de programación de carácter educativo, cultural o de interés nacional.

La inclusión de estos dos últimos posibles elementos integrantes del correcto funcionamiento, generan dudas interpretativas sobre su obligatoriedad por otras normas de la Ley N° 18.838.

Así, respecto a la transmisión de campañas de utilidad pública dispuesta en el art. 12 letra m) indica al Consejo Nacional de Televisión como la entidad que debe aprobar la campaña de utilidad o interés público propuesta por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, que en caso afirmativo, debe remitir a los concesionarios y permisionarios de servicios limitados de televisión, la resolución respectiva con todos sus antecedentes, junto a las instrucciones adicionales que fueren necesarias para la transmisión de la campaña con vistas al cumplimiento de los objetivos de la misma. De modo que aparece inadecuada la redacción de la eventual integración como parte del correcto funcionamiento de las campañas de utilidad pública, pues está redactada como un deber jurídico exigible a los concesionarios o permisionarios. Por otra parte, no se requiere -para que sea obligatorio- que forme parte del correcto funcionamiento, al tenor de la redacción del inciso 1° del art. 33 de la Ley N° 18.838 que dispone que *“las infracciones a las normas de la presente ley y a las que el Consejo dicte en uso de las facultades que se le conceden, serán sancionadas, según la gravedad de la infracción...”*.

Lo mismo puede decirse respecto a la difusión de programación de carácter educativo, cultural o de interés nacional que signamos como punto 17.⁶² El art. 12 letra l) determina expresamente que el incumplimiento de los concesionarios de las obligaciones dispuestas en los incisos precedentes -entre las cuales aparece de transmitir programas culturales- será sancionado según el N° 2 del art. 33 de la Ley N° 18.838.

18. Por último, el Consejo Nacional tiene la facultad para fijar, de manera general, un porcentaje de hasta un 40% de producción chilena en los programas que transmitan los canales de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción. En dicho porcentaje se debe incluir la exhibición de películas, documentales y cortometrajes de producción nacional independiente.⁶³

⁶² En rigor, la Ley N° 18.838 solo exige programas de carácter cultural, por tanto, no incluye a los de carácter educativo o que tengan interés nacional.

⁶³ Art. 13, letra d) de la Ley N° 18.838.

De modo que la Ley N° 20.750 amplió significativamente los principios y valores a los que debe adecuarse la programación de los canales de televisión sometidos a la ley y al Consejo Nacional de Televisión.

Se debe incluir también, otra obligación de exhibición de contenidos que tienen las concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva abierta, que están reguladas en otra ley y que no integra el estándar del correcto funcionamiento. Se trata de la propaganda electoral que gratuitamente, deben difundir en las elecciones presidenciales, parlamentarias y plebiscitarias, que, desde el año 1989 reguló la Ley Orgánica N° 18.700 *sobre Votaciones Populares y Escrutinios*.⁶⁴ Dicha ley le confirió competencias al Consejo Nacional de Televisión, como la distribución del tiempo que tienen las candidaturas y posiciones en los plebiscitos, aunque sus decisiones son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

LA ACTUAL COMPOSICIÓN DEL CORRECTO FUNCIONAMIENTO

La tercera y actual versión del correcto funcionamiento merece un análisis más detenido. En primer lugar, una característica que ha experimentado, ha sido el creciente y sostenido incremento en los elementos que lo conforman. La primera versión contenida en la Ley N° 18.838 incluyó solo tres, la segunda versión que contenida en la Ley N° 19.131 agregó cuatro, y finalmente la Ley N° 20.750 incorporó once, siendo en total por tanto catorce los elementos integrantes de lo que hoy conforma el llamado correcto funcionamiento al que se le añaden otros tres posibles⁶⁵, con lo que el número en definitiva, llega a diecisiete.

A lo anterior -aunque no forman parte del correcto funcionamiento- se ha de añadir un conjunto de reglas o también llamadas 'normas prohibitivas' sobre las que, en caso de vulneración, el Consejo Nacional de Televisión puede aplicar sus potestades punitivas⁶⁶.

⁶⁴ La regulación está contenida en el Título I *De los Actos Preparatorios de las Elecciones*, párrafo 6° *De la Propaganda y Publicidad*, arts. 31 y siguientes. de la Ley N° 18.700.

⁶⁵ El art. 1° inc., final de la Ley N° 18.838, en su art. 1° inc. Final dispuso la posibilidad de considerar correcto funcionamiento, entre otras cosas, los siguientes tres elementos: (1) la incorporación de facilidades de acceso a las transmisiones para personas con necesidades físicas especiales; (2) la transmisión de campañas de utilidad pública a que hace referencia la letra m) del artículo 12, y (3) la difusión de programación de carácter educativo, cultural o de interés nacional.

⁶⁶ Existen otros deberes a los canales de televisión que están contenidos en otras leyes, por lo que no está en la Ley N° 18.838 y por tanto no forma parte del correcto funcionamiento. Es, por ejemplo, la propaganda electoral (Ley N° 18.700 *sobre Votaciones Populares y Escrutinios*) y las restricciones a productos como el tabaco y a

Una sola⁶⁷ de tales prohibiciones se ubica en la Ley N° 18.838 y doce restantes aparecen contenidas en *las Normas Generales sobre contenidos de las emisiones de televisión* (2016) dictadas en virtud de la potestad normativa conferida al Consejo Nacional de Televisión descrito anteriormente.

De modo que, la entidad que ejerce la supervisión y fiscalización de la televisión abierta, por cable o satelital, puede aplicar sanciones por vulnerar tanto al llamado correcto funcionamiento cuyos elementos están contenidos en el art. 1° de la Ley N° 18.838, como también, por haber incumplido otra norma prohibitiva contenida también en dicha ley que no forma parte del correcto funcionamiento. Por último, también por transgredir algunas de las reglas contenidas en las Normas Generales dictaminadas por el CNTV. Dicha potestad, aunque ha sido impugnada tiene un claro respaldo normativo en el art. 33 de la Ley N° 18.838.⁶⁸

Descrita ya la amplitud de principios, valores y reglas que integran el llamado *correcto funcionamiento*, es necesario conceptualizar desde el punto de vista jurídico, qué significa dicha expresión.

El *correcto funcionamiento* es lo que Dworkin llamó un "estándar" que son proposiciones de objetivos que han de alcanzarse "generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad".⁶⁹ Dicho estándar, en el ámbito de este análisis, se vincula a la programación que transmiten los canales de televisión y que debe adecuarse a un determinado nivel, parámetros, márgenes que el legislador estimó adecuados y que están contenidos en los principios, valores y reglas ya descritas.

En cuanto a los principios y valores que forman parte del correcto funcionamiento diremos primeramente, que se trata de una materia que suele ser abordada especialmente por el

productos con una elevada composición en azúcar, sodio, grasas saturadas o en calorías. (Ley N° 20.606 *sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad*.)

⁶⁷ 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. Ley N° 18.838, art. 13 inc. 3°.

⁶⁸ Artículo 33°. "Las infracciones a las normas de la presente ley y a las que el Consejo dicte en uso de las facultades que se le conceden, serán sancionadas, según la gravedad de la infracción...".

⁶⁹ Citado por Alcalde Rodríguez, Enrique, *Relación entre valores y principios generales de derecho en la interpretación constitucional de los derechos fundamentales en Chile*. Revista Chilena de Derecho, Santiago, v. 35, n. 3, dic. 2008. pág. 466.

constitucionalismo, pues las cartas fundamentales suelen recoger sobre todo en las partes introductorias o preámbulos, tales contenidos.⁷⁰

Sintéticamente, se puede señalar que las Constituciones Políticas contienen normas jurídicas que adoptan la forma de valores, principios y reglas. Los valores suelen designar cláusulas generales o bien finalidades, las reglas en cambio, contienen disposiciones específicas y los principios se han definido como instituciones con proyección normativa de las cuales se extraen reglas jurídicas, siendo una de sus dificultades, el no encontrarse siempre positivados en los textos constitucionales.⁷¹

Como puede advertirse, no son trasladables las definiciones y funciones que cumplen los principios y valores del constitucionalismo al contenido amplio y heterogéneo de lo que hoy integra el llamado *correcto funcionamiento*. Donde no hay mayores dificultades, es en la determinación de las reglas específicas que contienen mandatos claros de lo que se prohíbe y que no forman parte -como ya se ha expuesto- del correcto funcionamiento. Más complejo resulta sistematizar y clasificar los once elementos que integran el correcto funcionamiento y que aparecen consagrados en los incisos 4, 6 y 7 del art. 1° de la Ley N° 18.838.

No obstante lo anterior, diremos que son principios los siguientes: la democracia; el respeto por todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.⁷² Inclasificable como elementos son, los pueblos originarios, al carecer aun de un reconocimiento constitucional y legal.

En cambio, representan valores: el pluralismo; la paz; la familia; la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud; el desarrollo regional, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres.

⁷⁰ El Derecho Constitucional y también la Filosofía del Derecho entre otras ramas del derecho donde se suele discutir que son los principios y valores, y las diferencias con las reglas, su interpretación y la función que cumplen en los ordenamientos jurídicos. Fuera del derecho, los principios y valores tienen una importancia especial en el campo de la Ética.

⁷¹ FREIXES S. Teresa - REMOTTI C., J. Carlos, *Los Valores y Principios en la Interpretación Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, año 12. Núm. 35. Mayo-agosto 1992

⁷² Incluimos aquí también al medio ambiente, dado que la Constitución Política en el art. 19 N° 8 consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Por último, no son principios ni valores, pues constituyen el deber de respetar leyes, lo que constituye una regla, el que los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión deban respetar las siguientes tres leyes:

- Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual;
- Ley N° 20.243 sobre los Derechos Morales y Patrimoniales de los intérpretes de las ejecuciones artísticas fijadas en formato audiovisual; y,
- El Código del Trabajo, pero solo lo dispuesto en el Capítulo IV, del Título II del Libro I, de dicho código, que regula los contratos de los trabajadores de artes y espectáculos.

Por último, cierra la nómina de elementos, una suerte de norma de clausura, inclasificable por tanto en algunas de las categorías descritas, 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.

POTESTAD NORMATIVA DICTADA POR EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

En cuanto a las potestades normativas, la Ley N° 20.750 conservó las facultades al Consejo Nacional de Televisión y a la vez el deber de dictar normas generales con el propósito de impedir efectivamente 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.

Además, la Ley N° 20.750 le impuso a la entidad pública el deber de dictar otro conjunto de normas generales, esta vez con el fin de impedir que la exposición de los menores a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental, pudiendo incluir los horarios para exhibir programación no apta para ellos, la que deberá estar precedida de una advertencia visual y acústica o identificada mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración.⁷³ La infracción en las horas de transmisión a las que tiene normalmente acceso la población infantil como agravante, fue mantenida por la Ley N° 20.750.

La concesión de ambas potestades normativas otorgadas al Consejo Nacional de Televisión no está bien ubicada, pues, si bien se incluyeron en el art. 12 de la Ley N° 18.838, dentro de las

⁷³ Las normas dictadas por el Consejo Nacional de Televisión y sus modificaciones debían ser publicadas en el Diario Oficial y rigiendo desde dicha fecha

facultades y atribuciones que tiene dicha entidad, se plasmaron en la letra l), que fija el deber de transmitir programación cultural.

A lo anterior se añade otra disposición, el art. 13º de la ley citada, que le confirió al CNTV un conjunto de atribuciones, algunas incompatibles con el principio de no intervención en la programación de los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción y la de los servicios limitados de televisión: se le confirió la posibilidad de adoptar las medidas tendientes a evitar la difusión de películas que no califique el Consejo de Calificación Cinematográfica y de programas o publicidad que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público.

Tal facultad, nunca ha sido ejercida por el Consejo Nacional de Televisión debido a que no solamente constituiría una intervención en la programación de los canales de televisión y su libertad de información y opinión, sino sería una medida de censura previa que nuestra Constitución Política prohíbe, al igual que la Convención Americana de Derechos Humanos.

El Consejo Nacional de Televisión tiene facultades para sancionar contenidos que vulneran el correcto funcionamiento y transgresiones a prohibiciones que indica la ley, lo que requiere que exista la exhibición de contenidos, pero no puede impedir ex ante, ni puede adoptar ninguna acción dirigida a que no se difunda.⁷⁴

Las normas generales vigentes que ha dictado el Consejo Nacional de Televisión son las siguientes:

- Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión (D.O. 21 abril 2016).⁷⁵
- Normas para la tramitación de las denuncias por infracción del artículo 1º inciso séptimo de la Ley N° 18.838 (D.O. 29 mayo 2015)
- Normas Generales para la transmisión de campañas de utilidad o interés público (D.O. 3 sep. 2014)

⁷⁴ Otra explicación plausible de la atribución del CNTV en orden a “...adoptar medidas que eviten la difusión...” es interpretar que dicha actividad del CNTV se materializa con el ejercicio de la potestad normativa y sancionatoria, lo cual inhibiría a los canales de televisión a exhibir contenidos susceptibles de ser castigados.

⁷⁵ El art. 11 de las Normas Generales dictadas el año 2016 derogó expresamente tanto las "Normas Generales sobre Contenido de las Emisiones de Televisión", publicadas en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1993, como las "Normas Especiales sobre Contenido de las Emisiones de Televisión", publicadas en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1993.

- Normas sobre la transmisión de programas culturales (D.O. 25 ago. 2014).
- Establece normas para acceso de la población con discapacidad auditiva a la información proporcionada por los servicios de radiodifusión televisiva (D.O. 09.07.1994)
- Directiva sobre pluralismo en televisión para el periodo de elección presidencial (Acuerdo de Consejo 14/06/1999).

El Consejo Nacional de Televisión, el año 2016, volvió a ejercer la potestad normativa que le confiere la Ley N° 18.838.⁷⁶ Dicha disposición autoriza a la entidad, a dictar normas generales con dos fines muy delimitados: en primer lugar, 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*. En segundo lugar, para impedir que los menores se vean expuestos a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental. Para dicho propósito dictó las nuevas *Normas Generales sobre contenidos de las emisiones de Televisión* que derogaron las dos normativas que había dictado el Consejo el año 1993.⁷⁷

La Ley N° 20.750 también facultó al Consejo Nacional de Televisión para que dictase normas generales y obligatorias para concesionarios y permisionarios de servicios limitados de televisión, relativas a la obligación de transmitir campañas de utilidad o interés público.⁷⁸

El contenido del art. 13º se puede sistematizar, combinando el tipo de contenido, las facultades del Consejo Nacional de Televisión y las prohibiciones que tienen los concesionarios y permisionarios de los servicios de televisión y las *Normas Generales sobre contenidos de las emisiones de Televisión* dictadas el año 2016.

PELÍCULAS

Las cintas cinematográficas calificadas para mayores de 18 de edad por el Consejo de Calificación Cinematográfica (CCC), pueden exhibirse en el horario que debe determinar el

⁷⁶ Art. 12 letra l) inc. 2º, Ley N° 18.838.

⁷⁷ El Consejo Nacional de Televisión había dictado las *Normas Generales sobre Contenido de las Emisiones de Televisión* y las *Normas Especiales sobre Contenido de las Emisiones de Televisión*, ambas publicadas en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1993.

⁷⁸ Art. 12 letra m) de la Ley N° 18.838.

Consejo Nacional de Televisión.⁷⁹ La entidad fijó el horario de protección de niños y niñas menores de 18 años el que media entre las 06:00 y las 22:00 horas en las Normas Generales del año 2016. Por tanto, las películas calificadas para mayores de 18 años por el CCC sólo podrán ser exhibidas por los servicios de televisión fuera del horario de protección, es decir de 22.00 a 06.00 hrs.⁸⁰

En el horario de protección se puede hacer autopromoción, promoción, publicidad, resúmenes y extractos de la programación para adultos, pero no exhibir imágenes o hacer menciones inapropiadas para los menores de 18 años.⁸¹ Las cintas cinematográficas no calificadas por el CCC, que incluyan contenidos no aptos para niños y niñas menores de edad, sólo podrán ser exhibidas por los servicios de televisión fuera del horario de protección.⁸²

Tampoco pueden exhibirse en el horario de protección las 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.⁸³

PROGRAMACIÓN GENERAL

Los canales de televisión pueden exhibir libremente los programas –y a la hora que libremente decidan- en virtud de la libertad de opinión, información y de programación que se les reconoce tanto constitucional como legalmente.

Respecto a los programas que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público, el Consejo Nacional de Televisión tiene que adoptar las medidas tendientes a evitar su difusión. Aunque no puede evitar la exhibición, la entidad si tiene la potestad para determinar el horario de exhibición de programas en que participen niños y niñas menores de

⁷⁹ Art. 13 b) de la Ley N° 18.838. Interpretando a contrario sensu dicho artículo, se puede inferir que los canales de televisión pueden exhibir a cualquiera hora del día, las películas que el Consejo de Calificación Cinematográfica haya calificado para todo espectador y también para mayores de 14 años.

⁸⁰ Normas Generales, art. 2°.

⁸¹ Art. 13 b) de la Ley N° 18.838 y art. 5° de las Normas Generales, art. 5° inc. 2°.

⁸² Normas Generales, art. 5°. Estos casos representan un problema para los canales de televisión pues en la determinación de la aptitud no tienen parámetros objetivos. Este problema se ha ido adquiriendo creciente relevancia por el aumento progresivo de películas que se estrenan directamente en la televisión, no pasando por el veredicto del Consejo de Calificación Cinematográfica.

⁸³ Normas Generales, art. 4°.

18 años en actos reñidos con la moral y las buenas costumbres y que contengan violencia excesiva o truculencia. El horario en que pueden difundirse programas con dicho contenido es fuera del horario de protección, es decir, de 22.00 a 06.00.⁸⁴

En cuanto a la promoción, autopromoción, publicidad, resúmenes y extractos de la programación televisiva, el Consejo Nacional de Televisión al igual que lo hizo con las películas, prohibió la exhibición de imágenes o menciones inapropiadas para los menores de edad en el horario de protección, de modo que su exhibición sólo puede efectuarse fuera de él.⁸⁵

PUBLICIDAD⁸⁶

Al Consejo Nacional de Televisión -al igual que respecto a las películas y programas, la Ley N° 18.838- se le confirió la potestad para dictar normas generales destinadas a impedir la exposición de los menores a la publicidad que pudiese dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental.⁸⁷

La Ley N° 20.750, especificó más adecuadamente, la función de la entidad en dicho ámbito, facultando a la entidad, para fijar restricciones y limitaciones a la exhibición de productos cuya

⁸⁴ Normas Generales, art. 4°

⁸⁵ Normas Generales, art. 6°

⁸⁶ Existen en otros cuerpos legales diversas prohibiciones o limitaciones específicas a la publicidad y comercialización de determinados productos como los farmacéuticos y otros vinculados a determinados productos alimenticios, contenidos en dichos ejemplos en el Código Sanitario y en la Ley N° 20.606 *sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad* que no incluimos debido a que fiscalización y sanción no es competencia del Consejo Nacional de Televisión. También se prohíbe en nuestro país la publicidad del tabaco y de elementos de las marcas relacionados con dicho producto, en la Ley N° 19.419 que *Regula actividades que indica relacionadas con el tabaco*, que fue modificada por la Ley N° 20.660. La prohibición comprende además a la publicidad indirecta realizada por medio de emplazamiento, donde se muestra en medios de comunicación masiva el consumo de productos o marcas de productos hechos de tabaco. Además, la ley prohibió la aparición de personas fumando o señalando características favorables al consumo de tabaco en programas transmitidos en vivo, por televisión o radio, en el horario permitido para menores. La prohibición a la publicidad incluso se extiende a las señales internacionales de los medios de comunicación chilenos o de páginas de internet cuyos dominios correspondan a la terminación "punto.cl". La fiscalización de la ley del tabaco se otorgó a la autoridad sanitaria, y la competencia infraccional a los Juzgados de Policía Local.

⁸⁷ Ley N° 18.838, art. 12 I) inc. 2°

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.⁸⁸

En ejercicio de tales atribuciones, el Consejo Nacional de Televisión determinó que la transmisión televisiva de publicidad de bebidas alcohólicas sólo podía realizarse fuera del horario de protección.⁸⁹ En el horario de protección, la entidad estableció que los servicios de televisión sólo pueden mencionar las marcas de bebidas alcohólicas, en caso que formen parte del auspicio o patrocinio de un evento cultural, deportivo u otro de similar naturaleza.

Por último, el Consejo Nacional de Televisión prohibió la publicidad del consumo de drogas declaradas ilegales.

Los conflictos vinculados a la publicidad en Chile, suelen resolverse mayoritariamente en el sistema de autocontrol que ha creado entidades vinculadas a la industria publicitaria, que son, las agencias de publicidad, avisadores y medios de comunicación social.

El órgano instituido por tales instituciones, es el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, conocido también por su acrónimo CONAR. Sin embargo, el Consejo Nacional de Televisión ha conocido y resuelto casos sobre avisos comerciales exhibidos a través de los canales de televisión sujetos a su supervisión⁹⁰.

OBLIGACIÓN DE INFORMAR EL INICIO DEL HORARIO PARA ADULTOS

La Ley N° 18.838, facultó al Consejo Nacional de Televisión -como se ha dicho- para que dictase las normas generales que impidan la exposición de los menores a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental.⁹¹

Dichas normas, según la ley, podían incluir los horarios en los cuales se permitiría exhibir programación no apta para menores de edad, la que debía estar precedida de una advertencia visual y acústica o identificada mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su

⁸⁸ Ley N° 18.838, art. 13, letra c)

⁸⁹ Normas Generales, art. 6°.

⁹⁰ Ver Anexo: descripción caso.

⁹¹ Ley N° 18.838, art. 12 l) inc.2°.

duración.⁹² Actualizando dicho mandato, el Consejo Nacional de Televisión fijó en las Normas Generales dictadas el año 2016 el horario de protección de los niños y niñas menores de 18 años.⁹³ Además, determinó que los servicios de televisión debían diariamente comunicar, con una advertencia visual y acústica, el fin del horario de protección y el inicio del espacio en que pueden exhibir programación destinada a público adulto.⁹⁴

No obstante la existencia de la obligación legal y reglamentaria descrita, el Consejo Nacional de Televisión solo comenzó a fiscalizar dicho deber a partir del año 2014 con la dictación de la Ley N° 20.750 que dispuso la sanción de multa en caso de inobservancia.⁹⁵ En una de las primeras infracciones aplicadas por dicha entidad, se le impuso a Canal 13 una multa de 50 UTM, por infringir el art. 2 de las Normas Generales, es decir, por no comunicar a las 22.00 hrs. visual y acústicamente el fin del horario de protección de menores de 18 años, y el inicio del espacio en el que se puede exhibir programación destinada a público adulto.⁹⁶ (Ver anexo). A pesar de la sanción aplicada, los canales de televisión han continuado incumpliendo el deber de exhibir la advertencia visual y acústica ya descrita, pues en un proceso de fiscalización efectuado el primer trimestre del año 2019, el Consejo Nacional de Televisión sancionó con 20 UTM a los siguientes canales de televisión de libre recepción: TV+ SpA (ex UCV Televisión); Televisión Nacional de Chile; Red Televisiva Megavisión S.A.; Red de Televisión Chilevisión S.A. y Canal 13 SpA.⁹⁷

⁹² En el ejercicio de tal facultad, el Consejo Nacional de Televisión ya el año 1993 incluyó en las Normas Especiales sobre contenidos de las emisiones de televisión, en el art. 3 la obligación diaria a los servicios televisivos de indicar de manera destacada la hora en que pueden comenzar a transmitir películas calificadas para mayores de 18 años por el Consejo de Calificación Cinematográfica.

⁹³ Normas Generales, art. 2°.

⁹⁴ La disposición no distinguió los servicios de televisión sujetos a la obligación, por lo que están ambos sujetas a dicho deber.

⁹⁵ En rigor, la sanción introducida por la Ley N° 20.750 se extendía al “*incumplimiento de lo dispuesto en los incisos precedentes*” en que aparte del deber de la advertencia de cambio de horarios a los canales, se incluía la obligación de exhibición de programación cultural.

⁹⁶ *Canal 13 con Consejo Nacional de Televisión*, Corte de Apelaciones de Santiago, causa Rol N° 254-2019.

⁹⁷ Las sanciones fueron adoptadas por el Consejo Nacional de Televisión en la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2019, págs. 16 y sgtes. Los canales de televisión aún no se les había notificados las infracciones, motivo por el cual, no recogemos las eventuales impugnaciones judiciales a tales sanciones.

PROHIBICIONES

1. PORNOGRAFÍA Y PELÍCULAS EXCESIVAMENTE VIOLENTAS.

Dentro de las prohibiciones en todo tipo de horarios, contempladas en la Ley N° 18.838 que solo se aplican a los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción, están las películas calificadas como pornográficas o excesivamente violentas por el Consejo de Calificación Cinematográfica.⁹⁸

No obstante, el Consejo Nacional de Televisión en las Normas Generales que dictó el año 2016, si bien reprodujo la prohibición a la exhibición de contenidos pornográficos, no la extendió a las permisionarias de los servicios limitados de televisión condicionado a que se cumplan las siguientes cuatro condiciones: a. Que se trate de señales con contenido sexual exclusivamente destinado a público adulto; b. Que se encuentren fuera de la parrilla programática básica; c. Que se contraten por un pago adicional; y, por último, d. Deben contar con mecanismos tecnológicos de control parental efectivo.

2. PROHIBICIÓN DE DIVULGAR IDENTIDADES DE PERSONAS⁹⁹

Aunque las Normas Generales del año 2016 no lo reconoció explícitamente, la prohibición de la divulgación de identidad es sólo a través de la televisión, pues solo estos servicios están sujetos a la potestad normativa y sancionatoria del Consejo Nacional de Televisión.

La prohibición es doble. Por un lado, recae sobre la identidad de menores de 18 años, que sean autores, cómplices, encubridores o testigos de delitos, o de cualquier otro antecedente que conduzca inequívocamente a ella. Dicha prohibición reproduce la prohibición de revelar la identidad contenida en el art. 33 de la Ley N° 19.733 respecto a los menores de 18 años que sean autores, cómplices, encubridores o testigos de delitos, o de cualquier otro antecedente

⁹⁸ Art. 13 inc. 3°, Ley N° 18.838 y art. 3° de las Normas Generales.

⁹⁹ Para un estudio sobre las limitaciones y restricciones que tienen los medios de comunicación respecto a la cobertura de los procesos penales, véase el artículo, *“La Prohibición a los medios de comunicación de revelar la identidad de víctimas, victimarios y testigos en el proceso penal chileno”*, Anguita Ramírez, Pedro, en Rodríguez-García, Nicolás, Carrizo González Castell, Adán, Leturia Infante, Francisco J. (directores), Justicia Penal Pública y Medios de Comunicación. Editorial Tirant lo Blanch, España, 2018.

que conduzca inequívocamente a ella.¹⁰⁰ No obstante, las Normas Generales no incluyeron la prohibición análoga respecto a las víctimas de los delitos contemplados en el Libro II, tít. VII del Código Penal que también contemplaba el art. 33 de la Ley N° 19.733. Sin embargo, las Normas Generales extendió dicha prohibición a casos vinculados a los niños y niñas que hayan sido presuntas víctimas de delitos sin distinguir el tipo, y también la identidad de niños y niñas cuya exhibición en televisión, atendido el contexto, pueda redundar en un daño a su desarrollo o a su integridad física o psíquica.¹⁰¹

De modo que, sintetizando las prohibiciones vinculadas a menores de edad y la televisión, éstas recaen en primer lugar, en los casos que se trate de victimarios de todo tipo de delitos; en segundo lugar, que tengan la calidad de víctimas -también de todo tipo de delitos-. Por último, que la exhibición en la televisión -no necesariamente la revelación de identidad de los menores- según el contexto, pueda redundar en un daño a su desarrollo o integridad física o psíquica.¹⁰²

SANCIÓN PENAL POR LA VULNERACIÓN A LO DISPUESTO EN EL ART. 33 DE LA LEY N° 19.733

Los medios de comunicación que infrinjan la prohibición, revelando las identidades que prohíbe el art. 33 de la Ley N° 19.733 quedan sujetos a la sanción de multa que va desde 30 a 150 UTM. En caso de reiteración, el castigo se eleva al doble.

Por una inadecuada técnica legislativa, la ley no dispuso de un procedimiento sancionador, por lo que el conocimiento y resolución de la querrela, será el tribunal con competencia en lo criminal, del domicilio del medio de comunicación social, que por las reglas contenidas en el Código Procesal Penal le corresponde a un juez de garantía.¹⁰³

¹⁰⁰ La Ley N° 19.733 contenía la prohibición análoga respecto ya no a victimarios ni menores de edad, sino de las víctimas sin consideración de edad de los delitos contemplados en el Libro II, tít. VII del Código Penal que las Normas Generales no incluyó con seguridad por estar fuera de la órbita normativa que está facultada regular.

¹⁰¹ Art. 8, Normas Generales.

¹⁰² La norma reglamentaria no exigió un daño efectivo en la configuración de la infracción, bastando solo la eventualidad del resultado dañoso.

¹⁰³ Aunque la Ley N° 19.733 dispuso el Párrafo 5° *De la responsabilidad y del procedimiento aplicables a los delitos de que trata esta ley*, en el Título V denominado *De las infracciones, de los delitos, de la responsabilidad y del procedimiento*, el texto legal una inadecuada técnica legislativa no incluyó reglas de competencia y procedimiento referido a la infracción al art.33.

No obstante el tipo penal descrito por infracción al art. 33 de la ley citada, los afectados por la divulgación a través de los medios de comunicación de sus identidades, suelen prescindir de dicha acción penal -se trata de una sanción pecuniaria relativamente baja y de beneficio fiscal- y recurrir a otras alternativas más eficaces. De éstos, destacan las denuncias ante el Consejo Nacional de Televisión.

CASOS SANCIONADOS POR EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

Dado que el CNTV delimitó su potestad sancionatoria por la revelación de identidad solo a casos vinculados a menores de edad, se abordarán las sanciones aplicadas a los canales de televisión en el apartado subsiguiente, que describe tanto las normas de protección a dicho grupo etario, como los casos que ha conocido y resuelto la entidad fiscalizadora, así como las revisiones judiciales que ha efectuado la Corte de Apelaciones de Santiago.

TRATAMIENTO INFORMATIVO ADECUADO EN SITUACIONES EXCEPCIONALES

Por último, la redacción de las Normas Generales, exigió a los servicios de televisión, en la comunicación de hechos delictuales, de catástrofes y de situaciones de vulneración de derechos o de vulnerabilidad, un tratamiento respetuoso de la dignidad de las personas, que evite el sensacionalismo, la truculencia y la victimización secundaria.¹⁰⁴

LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES DE EDAD

Una de las razones más recurrentes que se esgrimen para justificar la supervigilancia y fiscalización estatal de los contenidos televisivos, ha sido la presencia de menores de edad frente a la exposición de contenidos inconvenientes acordes con su desarrollo psicológico, moral o intelectual. Dicha preocupación en general no estuvo presente en los primeros años de funcionamiento de nuestra industria televisiva, probablemente por el bajo número de televisiones existentes en el país, la duración de la programación y también debido al carácter universitario y estatal de la televisión -que exhibían contenidos acordes a la misión y objetivos que perseguían sus respectivas instituciones-.

¹⁰⁴ Art. 7, Normas Generales. El art. 1° por su parte, en la letra f) definió victimización secundaria como *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"*.

La protección de los menores de edad por parte del Consejo Nacional de Televisión se ha intensificado en los últimos años, tanto en la protección normativa como en la supervisión de los contenidos que afectan a la infancia y la adolescencia.¹⁰⁵ Si bien la preocupación del Consejo Nacional de Televisión por los menores de edad aparece ya en el art. 1° de la Ley N° 17.377 que creó el año 1970 la primera versión de dicha institución y la regulación legal de la televisión chilena.

Dicha disposición, que contenía los objetivos de la televisión chilena, incluyó, velar por la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud. La versión original de la Ley N° 18.838 dictada el año 1989 que introdujo por primera vez, el término *correcto funcionamiento*, mantuvo y resaltó la importancia como elemento integrante de dicho estándar *la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud* al anteponerle la expresión “*especialmente*”.

La reforma contenida en la Ley N° 19.131 el año 1992 también conservó la referencia a la formación espiritual e intelectual de la niñez y juventud, pero la enmienda la referenció al

¹⁰⁵ En el estudio e investigación sobre las audiencias menores de edad y la televisión, el Consejo Nacional de Televisión tiene una extensa tradición. Algunos de los documentos relevantes que ha elaborado en los últimos años, ordenados cronológicamente son:

1. Barómetro de la Calidad de la Programación Infantil en la Televisión Abierta Chilena Departamento de Estudios. Agosto de 2005. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20110414/asocfile/20110414121451/barometrocalidadinfantil_2005.pdf
2. Televisión y desarrollo infantil. Investigación del año 2012, que analizó e identificó los aportes de algunos programas infantiles para niños entre 6 y 12 años, transmitidos por televisión abierta en Chile. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20140625/asocfile/20140625134546/programacion_infantil_y_contenidos_educativos.pdf
3. Estándares de calidad en TV Infantil. Estudio de revisión bibliográfica. Estudios y Publicaciones. 2014. <https://www.cntv.cl/esta-ndares-de-calidad-en-tv-infantil-estudio-de-revisio-n-bibliogra-fica/cntv/2014-06-25/140425.html>
4. Orientaciones para la participación de niños, niñas y adolescentes en la Comunicación Mediática. Departamento de Estudios 2015. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20150204/asocfile/20150204114430/orientaciones_participacionninez_y_adolescencia_en_medios_de_comunicacion.pdf
5. Niños y niñas frente a las pantallas. Guías de actividades para un uso saludable. Estudios y Publicaciones. 2016. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20160622/asocfile/20160622163410/gu_a_de_actividades_para_un_uso_saludable.pdf
6. Horario de Protección. Sentido y Relevancia. Antecedentes para la discusión. Departamento de Estudios y Relaciones Internacionales. 2018. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20180924/asocfile/20180924171055/horario_de_proteccion.pdf
7. Recomendaciones tratamiento mediático niños y niñas víctimas de delitos o desastres. Estudios y Publicaciones. 2019. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20190430/asocfile/20190430173203/ninos_y_ninas_victimas_de_delitos_o_desastres.pdf

marco valórico que había ya descrito, y que se integraba con los valores morales y culturales propios de la nación, la dignidad de las personas, la protección de la familia, el pluralismo, democracia, paz, y la protección del medio ambiente.

Finalmente, la última reforma introducida por la Ley N° 20.750 al estándar correcto funcionamiento, pese a que fue modificado sustancialmente, dejó inalterable *“la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud”* a la que deben ajustar su programación los canales de televisión del país. Sin embargo, de tal antiguo reconocimiento, no se derivaron obligaciones o prohibiciones específicas de programación a los canales de televisión. Tampoco se dictó un código de normas que sistematice y regule la relación entre los menores de edad con los medios de comunicación como una especial audiencia o bien en los casos que sean protagonistas de una cobertura periodística.¹⁰⁶

Existe una dispersión de normas contenidas en distintos textos legales, referidas a ciertas restricciones a la publicidad de los menores de edad, y también progresivamente, en las sucesivas leyes que han regulado las competencias del Consejo Nacional de Televisión. De este modo, ya el texto original de la Ley N° 18.838, había dispuesto que dicha entidad tuviese la atribución de dictar normas generales para impedir la transmisión de emisiones que contengan escenas de violencia excesiva, truculencia, pornografía y participación de niños o adolescentes, en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres.¹⁰⁷

La Ley N° 19.131 mantuvo dicha potestad al CNTV a la que solo añadió la expresión *‘efectivamente’*, en su rol de impedir la difusión de tales contenidos.¹⁰⁸ Dicha reforma también introdujo como circunstancia agravante, la comisión de la infracción en horas de transmisión a las que normalmente tiene acceso la población infantil.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Por ejemplo, en algunos países como Francia, Italia y el Reino Unido existe la obligación expresa de emitir programas dirigidos a la infancia y adolescencia, aunque no se determinan porcentajes de emisión. En nuestro país, pese que se han incrementado las obligaciones a los canales de televisión la emisión de ciertos contenidos, como la programación cultural, propaganda política, y campañas de interés público, nunca se ha ampliado a una programación dirigida a los menores de edad, que coincidentemente han sido una de las críticas reiteradas a la televisión chilena de libre recepción.

¹⁰⁷ Versión original de la Ley N° 18.838, letra a).

¹⁰⁸ La Ley N° 19.131 trasladó dicha atribución contenida en el art. 12 letra a) del texto original de la Ley N° 18.838 a un nuevo inciso siguiente a la nueva letra l) que introdujo dicha reforma.

¹⁰⁹ Introducido por la Ley N° 19.131 N° 11, a continuación del art. 12 letra l).

Dicha ley también confirió al Consejo Nacional de Televisión, la facultad para determinar la hora a partir de la cual podrá transmitirse material fílmico calificado para mayores de 18 años, por el Consejo de Calificación Cinematográfica (CCC).¹¹⁰

En virtud de tales competencias, el CNTV dictó el año 1993, dos reglamentos, denominados, Normas Generales y Normas Especiales, ambos sobre contenidos de las emisiones de televisión.

Los artículos de las Normas Generales vinculados a la protección de los menores de edad fue el art. 1° que prohibía a los servicios de televisión las transmisiones de cualquiera naturaleza que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres.¹¹¹ El art. 3 -por su parte- ordenaba a los servicios de radiodifusión televisiva, evitar en programas noticiosos o informativos, el sensacionalismo en la presentación de hechos o situaciones reales que envuelvan violencia excesiva, truculencia, manifestaciones de sexualidad explícita o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres.

En las Normas Especiales, se fijó entre las 22.00 y 06.00 el horario en que se podían exhibir películas calificadas para mayores de 18 años por el CCC, y que los apoyos o sinopsis, emitidos antes de las 22:00 horas, no podían exhibir imágenes o hacer menciones inapropiadas para los menores de edad.¹¹² Solo en dicho horario también podían transmitirse películas no calificadas por el CCC –como se ha mencionado- con contenidos no aptos para menores de edad, al igual que sus apoyos o sinopsis.¹¹³ Además, en las Normas Especiales, se incluyó la obligación de indicar diariamente en forma destacada la hora en que pueden comenzar a transmitir películas calificadas para mayores de 18 años por el CCC, al igual que las advertencias en pantalla, en caso que los programas que se emitan después de las 22:00 horas sean inadecuados para menores de edad.¹¹⁴

¹¹⁰ Modificación introducida por la Ley N° 19.131, en el N° 12 como un nuevo art. 13.

¹¹¹ El texto definía en el art. 2° la participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres como la *“actuación o utilización de menores de edad en escenas de extrema violencia o crueldad, o de sexualidad explícita, o en otras circunstancias que inciten a comportamientos contrarios a la moral o las buenas costumbres”*.

¹¹² Art. 1°, Normas Especiales sobre contenidos de las emisiones de televisión.

¹¹³ Art. 2°, Ibidem.

¹¹⁴ Art. 3°, Ibidem.

La última reforma a las atribuciones y competencias del Consejo Nacional de Televisión contenidas en la Ley N° 20.750, también introdujo normas vinculadas a la protección de los menores de edad.¹¹⁵

La primera, respecto a la potestad normativa que se mantuvo, cambió su finalidad, la que ahora debe orientarse a *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 y no ya el *impedir efectivamente* tales transmisiones lo que parece una modificación adecuada a la función que debe tener una entidad como el CNTV en sistema democrático.¹¹⁶

También a dicha entidad, en el texto original de la Ley N° 18.838 se le otorgó la facultad de adoptar medidas que eviten la difusión de películas que no califique el Consejo de Calificación Cinematográfica y de programas o publicidad que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público. Asimismo, se le encomendó establecer la hora a partir de la cual podrá exhibirse el material fílmico calificado para mayores de dieciocho años por el CCC.

En estos cambios de la Ley N° 20.750 se agregó, en primer lugar, una nueva potestad normativa, esta vez con la finalidad de impedir la exposición de menores a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental, en la que también podría incluir los horarios de exhibición de programación no apta para menores de edad -que ya existía- y que debía estar precedida de advertencia visual y acústica o identificada mediante un símbolo visual durante toda su duración. También, como se ha mencionado, la Ley N° 20.750 dispuso que la publicidad, autopromociones, resúmenes y extractos de programación inapropiada para menores de edad, sólo podían emitirse en el horario de protección; y, por último, se le confirió al CNTV, la atribución para establecer restricciones y limitaciones a la exhibición de productos cuya publicidad se encuentre prohibida o limitada por la normativa vigente, ya sea respecto de sus horarios de exhibición o en aspectos cualitativos de sus contenidos.¹¹⁷

¹¹⁵ La Ley N° 20.750 además de incluir nuevas normas de protección de menores de edad, dispuso expresamente en el ámbito de la investigación y estudio los efectos de la programación televisiva sobre la formación de los niños, jóvenes y adultos, aunque ya la entidad había abordado desde hace años dicha materia.

¹¹⁶ También se mantuvo como agravante cometer una infracción en horas de transmisión a las que normalmente tenga acceso la población infantil.

¹¹⁷ Tales enmiendas fueron introducidas por la Ley N° 20.750 a las letras b y c del nuevo art. 13.

NORMAS GENERALES SOBRE CONTENIDOS DE LAS EMISIONES DE TV 2016

El Consejo Nacional de Televisión, en virtud de las potestades conferidas por los arts. 12 letra l) y 13 de la Ley N° 18.838 recién descritas, decidió actualizar las Normas Generales y Normas Especiales sobre los contenidos de las emisiones de Televisión que la entidad había dictado el año 1993. Elaboró el año 2016, un solo texto que denominó Normas Generales sobre contenidos de las emisiones de Televisión que recogió los cambios que había introducido el año 2014 la Ley N° 20.750, con una especial preocupación por la audiencia que conforman los menores de edad, al incorporar nuevas prohibiciones y manteniendo las normas contenidas en los textos elaborados por el Consejo Nacional de Televisión el año 1993.¹¹⁸

Las Normas Generales del año 2016 definieron los siguientes conceptos: contenido excesivamente violento; truculencia; contenido pornográfico; participación de niños, niñas o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres.¹¹⁹ También conceptualizó el llamado horario de protección, el sensacionalismo y un nuevo término, la llamada victimización secundaria.

Las Normas Generales del año 2016, determinaron además el horario de protección de niños y niñas menores de 18 años, que se fijó entre las 06:00 y las 22:00 horas y dispuso de la obligación diaria visual y auditiva a los canales de televisión de incluir la advertencia del comienzo del horario para adulto.

¹¹⁸ Fue acertada la decisión del CNTV de refundir sus normas sobre emisiones de televisión en un solo texto, pues no se justificaba tener dos documentos que abordaban ambos, aspectos generales de emisiones televisivas. Las Normas Generales del año 1993 en sus ocho artículos, contenía básicamente la prohibición a los servicios de televisión de transmitir contenidos que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbre (art. 1°) y la sugerencia en los programas de carácter noticioso o informativo, de evitar el sensacionalismo en los hechos o situaciones reales que envuelvan violencia excesiva, truculencia, manifestaciones de sexualidad explícita o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres. (art. 3°). Las Normas Especiales por su parte -también con ocho artículos- determinaba los horarios en que podía exhibirse las películas calificadas para mayores de 18 años por el Consejo de Calificación Cinematográfica y las que dicha entidad no calificaba y que incluía contenidos no aptos para menores de edad, y algunas restricciones a la publicidad de ciertos productos.

¹¹⁹ Esta última definición fue la misma que con pequeños cambios había dispuesto las Normas Generales del año 1993. En el nuevo documento el CNTV entiende por dicha expresión te actuación o utilización de menores de 18 años en escenas de excesiva violencia o crueldad, o de sexualidad, o en otras circunstancias que involucren comportamientos de similar naturaleza, sin encontrar fundamento bastante en el contexto. Art. 2° letra d).

Las Normas Generales del año 2016, en cuanto a la protección de las audiencias conformadas por niños y adolescentes prohibió:

- Exhibir, en el horario de protección, 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. Art. 4.
- Exhibir, en el horario de protección, películas calificadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica para mayores de 18 años y las que no califique dicha entidad que incluyan contenidos no aptos para niños y niñas menores de edad. Art. 5.
- Exhibir, en el horario de protección, la autopromoción, promoción, publicidad, resúmenes y extractos de la programación precedente, y la exhibición de imágenes o hacer menciones inapropiadas para los menores de 18 años. Art. 6.
- Divulgar la identidad de menores de 18 años que sean autores, cómplices, encubridores o testigos de delitos, o de cualquier otro antecedente que conduzca inequívocamente a ella. Art. 8.¹²⁰

Esta disposición reprodujo como se expuso, casi literalmente el inc. 1° del art. 33 contenido en la Ley N° 19.733 *sobre Libertades de Opinión e Información y ejercicio del Periodismo* (D.O. 4 junio 2001).

- Divulgar la identidad de niños y niñas que sean presuntas víctimas de delitos y de niños y niñas cuya exhibición en televisión, atendido el contexto, pueda redundar en un daño a su desarrollo o a su integridad física o psíquica.¹²¹

Niños o niñas, o infantes, según la definición legal, son aquellos que no han cumplido los 7 años.¹²² De modo que, a diferencia con la prohibición precedente, solo comprende a una subcategoría de menores de edad, que son los que tienen menos de 7 años. La prohibición de divulgar su identidad recae en su calidad de víctima de cualquier delito que hayan soportado.

¹²⁰ La norma reglamentaria solo prohibió la revelación de identidad de víctimas que sean niños, sin considerar el tipo de delito que padecieron a diferencia de la prohibición contemplada en el inc. 2° del art. 33 de la Ley N° 19.733 que sanciona la revelación de identidad de víctimas de un conjunto específico de delitos: los descritos en el Libro II, Tít. VII del Código Penal.

¹²¹ Las diferencias están en que el art. 33 vincula la prohibición a los medios de comunicación social, en cambio la norma reglamentaria no alude a la televisión, pues solo tales medios están sujetos a la potestad normativa que dicte el Consejo Nacional de Televisión. La segunda diferencia radica en que la norma reglamentaria dispuso que el antecedente que conduzca a la identidad del menor lo sea *inequívocamente*, lo que no exigió la Ley N° 19.733.

¹²² Art. 26 del Código Civil.

La segunda prohibición es subjetiva, pues depende de una valoración, de un *contexto* y del *daño* que pueda afectar el desarrollo o integridad física o psíquica de los niños o niñas.

Por último, las Normas Generales consagraron un deber, no en forma de una prohibición categórica, sino de una forma de abordar ciertos hechos noticiosos, aunque referenciados a toda persona, no solo a los menores de edad, pero que lo incluimos debido a que también pueden ser objeto del tratamiento inadecuado que prohíbe la norma reglamentaria. Así, dispuso que la 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. Art. 7º.

Respecto a la regulación de la publicidad, las Normas Generales se limitaron a prohibir la emisión de publicidad de bebidas alcohólicas en el horario de protección, y de toda publicidad referida al consumo de drogas declaradas ilegales.¹²³

¹²³ Existen otros textos legales como la Ley N° 19.149 *regula actividades que indica relacionados con el tabaco* (D.O. 9 octubre 1995) y la ley del etiquetado de alimentos contenidas en el Código Sanitario que establecen regulaciones a la publicidad dirigida a menores de edad.

ANEXOS: DESCRIPCIONES DE CASOS

CASO SOBRE PUBLICIDAD

Este es un caso de un anuncio publicitario objeto de cuarenta denuncias presentadas en contra de los canales Televisión Nacional de Chile y Megavisión, que, en diversas fechas y horas transmitieron un spot de la empresa Lipigas, por afectar formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud.

Las impugnaciones señalaron que el comercial fue exhibido al menos 39 veces, que tenía contenido sexual, con imágenes sugerentes, uso de lenguaje soez y vulgar que además promovía la práctica sexual, en un horario para todo espectador.

Con el informe del caso elaborado por el Departamento de Fiscalización y Supervisión, el Consejo Nacional de Televisión señaló que la publicidad denunciada tenía una secuencia promocional de Lipigas de 30 segundos de duración, la que fue transmitida 39 veces en horario de todo espectador por los canales Televisión Nacional de Chile y Megavisión que comenzaba con la siguientes frase: *“La verdad es que las ganas de hacer el amor bajan un 77% en invierno y la culpa es del frío, pero con Lipigas podemos combatirlo y hacer de la estación más fría, la más caliente”*. En cuanto a las imágenes, el CNTV observó que la secuencia de la publicidad comenzaba con una pareja acostada en cama muy arropados y una mujer en un pijama exageradamente abrigado con un resfrío. La siguiente escena, exhibía una mujer acercándose a un balón de gas de la marca promocionada, quien enciende la estufa junto al detalle de sus llamas *“subamos la llama”*. Luego el comercial mostraba una rápida sucesión de cuadros, con un hombre saltando *“que vuelen los ángeles”* y abriéndose la camisa, luego una pareja en la cama desnuda, cubierta con sábanas, riendo y realizando un gesto de acaloramiento al ventilarse con las manos *“qué pataleen los buitres”*, una sopa hirviendo *“calentemos la sopa”*, la misma mujer de pijama abrigado, abriéndolo en un gesto de calor *“rompamos ropas”* y el acercamiento a un hombre quien se abre la camisa. Asimismo, se incluyen imágenes de un pie de apoyo de una cama *“y catres”*, la llama Lipigas, la silueta de una pareja besándose a través de un vidrio empavonado *“maña mañana”*, otra pareja adulta jugando a perseguirse *“ñaca, ñaca”* para finalizar con la imagen de cuatro parejas adultas abrazándose vestidos, con afecto y expresión de felicidad. El CNTV luego de analizar dicho contenido sostuvo que no era posible inferir una vulneración a la preceptiva constitucional, legal y reglamentaria que regula el contenido de dichas emisiones, constituyendo un legítimo ejercicio, entre otras, de la libertad de expresión, no existiendo elementos que permitan sostener una imputación sobre una

posible afectación a la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud. Para el CNTV la publicidad no contenía lenguaje vulgar, la que se componía casi en su totalidad de eufemismos relacionados al fomento de la práctica sexual adulta, que, si bien las referencias a la práctica sexual estaban durante toda la publicidad, se entregaba a través de figuras retóricas que incluían el doble sentido que requerían de un lenguaje que permitiese su interpretación y comprensión, exhibiendo siempre a personas mayores de edad. En este sentido, el Consejo Nacional de Televisión sostuvo que los niños, que aún no cuentan con una educación sexual, no debieran contar con la experiencia necesaria, ni el contacto suficiente con la idiosincrasia nacional, para traducir los términos con los cuales la publicidad hace un llamado a las relaciones sexuales, imposibilitando, por tanto, la comprensión de éstos. Tampoco a juicio de la entidad, dicho segmento es interpelado como grupo etario a mantener tal práctica, ya que sus protagonistas son todos adultos. Respecto a las imágenes de la franja publicitaria, señaló el CNTV que estaban en general, exentas de contenido sexual, al aparecer hombres y mujeres, sin exhibir aspectos de su intimidad corporal, sin que pueda señalarse la presencia de elementos sexuales o propios de la erotización, a excepción de un par de segundos, donde a través de un vidrio empavonado, era posible visualizar una pareja en actitud de acercamiento sexual. En cuanto a esta última imagen, la entidad indicó que aparecía una silueta dónde dos personas se acarician durante dos segundos, de la que solo era posible interpretar el contenido sexual en caso de conocerse, pero como no era posible observar desnudos, genitalidad, ni otros elementos eróticos, motivos por los cuales no se esperaba que despertara la curiosidad o la búsqueda de significado de esta imagen por parte de los niños. Concluyó el Consejo Nacional de Televisión que de los elementos de la publicidad -narrativa e imágenes- y su corta duración, no era posible identificar características que puedan afectar la formación intelectual y espiritual de la niñez y la juventud, al carecer de la explicitud necesaria que les permita comprender el contenido de lo que la publicidad está exponiendo y, por tanto, despertar esta curiosidad. Por lo razonado, la entidad declaró sin lugar las denuncias, y, por tanto, no inició un procedimiento sancionatorio contra Televisión Nacional de Chile y Red Televisiva Megavisión S.A., por la emisión de un segmento de publicidad de Lipigas descrito.¹²⁴

¹²⁴ La decisión del CNTV fue acordada con un voto en contra quien estuvo por formular cargo a las concesionarias, al estimar que la emisión si infringía la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud.

CASO SOBRE HORARIO DE PROTECCIÓN

Este es un caso de inobservancia de la comunicación sobre el fin del horario para todo espectador y el comienzo de horario para mayores de 18 años en la programación televisiva.

En una de las primeras infracciones aplicadas por el Consejo Nacional de Televisión al respecto, se le impuso a Canal 13 una multa de 50 UTM, por infringir el art. 2 de las Normas Generales.

Canal 13 dedujo recurso de apelación, sosteniendo que la norma no establece una hora fija para emitir la advertencia, por lo que nada impide que un canal de televisión extienda el horario de protección a menores más allá de las 22.00 horas, como afirmó, lo hace Canal 13. Alegó también la defensa del medio de comunicación que un simple reglamento jamás puede ir en contra del texto y sentido de la ley y que el art. 13 letra b) de la Ley N° 18.838 dispone que el Consejo Nacional de Televisión solo puede establecer un horario “*a partir del cual*” los canales de televisión pueden transmitir programas para adultos. Por último, Canal 13 estimó desproporcionada la sanción y que el Consejo no puede interferir en la programación de los canales de televisión, ya que exigir una hora fija para la advertencia significaría interrumpir la programación diariamente lo que prohíbe el art. 13° de la Ley N° 18.838. La Corte de Apelaciones sostuvo primeramente que no existía discusión sobre la infracción y de la facultad del Consejo Nacional de Televisión para imponer la sanción. El reproche de ilegalidad que advirtió el tribunal solo recaía en que no existía una obligación legal que determinara que la advertencia del inicio del horario de exhibición de programación para adultos debía necesariamente comunicarse a las 22.00 horas. La Corte tuvo presente el informe elaborado por el Departamento de Fiscalización y Supervisión que revisó las transmisiones de siete concesionarios de televisión abierta, en los meses de agosto a octubre de 2018, que constataba que, Canal 13 al emitir la señalización horaria para adultos, incumplía el art. 2° de las Normas Generales, detectando que la advertencia se exponía a continuación del cierre del noticiero central de Teletrece. La Corte de Apelaciones luego de sintetizar la Ley N° 18.838 que le confería las facultades al Consejo Nacional de Televisión, los cambios que introdujo la Ley N° 20.750 a dichas potestades y las normas dictadas por dicha entidad fiscalizadora, expresó que se exigía al reclamante respetar el deber de cuidado en la prestación del servicio, fijando el límite del riesgo protegido en la sujeción estricta al principio del “*correcto funcionamiento*”, conducta que le era exigible en toda su extensión no solo en cuanto al horario de protección de menores sino también en cuanto a la comunicación oportuna de su término. En tal sentido, añadió el tribunal que el hecho que se sanciona contraría la

prohibición expresa contenida en el art. 2° de las *Normas Generales sobre Contenido de las Emisiones de Televisión*, infracción formal que sustentaba la multa impuesta, lo que no solo infringía las normas del correcto funcionamiento, sino importaba también una infracción a las disposiciones de la Convención Internacional de los Derechos del Niño que el Estado de Chile está obligado a amparar y proteger. Tales hechos -para la Corte de Apelaciones- daban cuenta de la falta incurrida por el recurrente quien como concesionaria de televisión abierta debía procurar el “*permanente respeto*”, entre otros valores a la formación espiritual e intelectual de la niñez. La Corte de Santiago añadió que el interés superior de los niños y niñas, como principio informador del ordenamiento jurídico familiar se vinculaba directamente con los derechos esenciales del sujeto menor de edad, que, además, constituía una garantía de respeto y concreta protección del pleno ejercicio de los derechos de los niños y niñas. Lo anterior, junto a la norma prohibitiva -el horario protegido- y su forma de cumplimiento -comunicar la señal visual y acústica que indica que comienza el horario de trasmisión para adultos- condujeron a que el tribunal concluyera que la sanción se ajustaba a la legalidad vigente teniendo mérito que la justificaba. La Corte finalmente sostuvo que exigir el cumplimiento de la normativa vigente no podía importar de manera alguna interrumpir el diseño programático del Canal 13, pues son normas dictadas en resguardo de los bienes jurídicos tutelados por la Ley N° 18.838, desestimando la alegación sobre la interferencia en la programación de los canales de televisión, al satisfacerse formalmente sin tener que realizar modificaciones de fondo en los programas exhibidos a esa hora.

La Corte de Apelaciones decidió -no obstante, el razonamiento expuesto- rebajar la sanción de 50 UTM aplicada por el Consejo Nacional de Televisión a la de amonestación, teniendo presente la naturaleza de la infracción y el factor horario que configuró la infracción, que estimó proporcional a los hechos sancionados.

CONCLUSIÓN

De la historia de la evolución del Consejo Nacional de Televisión, se desprende, que ha transitado, en lo formal, desde una ley dictada en una coyuntura política del país, en la cual era necesario garantizar la libertad de expresión, a constituirse en una institución autónoma de rango constitucional.

Por otra parte, también es interesante la evolución del concepto de correcto funcionamiento, el que se fue desarrollando hasta convertirse en una norma omnicompreensiva, que abarca una gran cantidad de materias, que contrariamente a lo que podría pensarse, la hace mucho más difícil de aplicar.

Se ha de notar el hecho, que, la resistencia de la ciudadanía a una institución que fiscalice los contenidos de la televisión, sólo se evidencia cuando se trata de la supervisión de contenidos de índole moral o religioso, lo que no ocurre cuando se resguardan garantías constitucionales, como la libertad de informar y de opinar, circunstancias en que el CNTV se valida, al igual que cuando se trata de la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Destacar también, la complejidad que ha representado para el CNTV, la aplicación de una norma que se arrastra desde la primera ley que creó el Consejo Nacional de Televisión en 1970, referida a las películas calificadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica, que ha llevado a la institución, a tener que ejercitar su facultad sancionatoria, en un proceso repetitivo, que, de una u otra forma, puede haber desvalorizado la labor de supervisión de contenido que debe realizar.

En la segunda parte de este trabajo, el autor analiza la jurisprudencia en sede jurisdiccional, de la aplicación de los valores y principios contenidos en el concepto de 'correcto funcionamiento' a través del tiempo, desde la ley 18.838, pasando por la ley 19.131 y culminando con la ley 20.750, cuerpos jurídicos que fueron aumentando sucesivamente los valores y principios del concepto, hasta llegar, el día de hoy, a lo que podría calificarse como omnicompreensivo.

Asimismo, es interesante señalar la conducta convergente de las distintas salas de la Corte de Apelaciones de Santiago, en orden a rebajar el monto de las sanciones aplicadas por el CNTV, especialmente en el caso de las películas calificadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica, para mayores de edad transmitidas en horario de protección al menor.

Finalmente, son destacables las recomendaciones del autor para el futuro de la institución reguladora de los contenidos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE R., Enrique, “Relación entre valores y principios generales de derecho en la interpretación constitucional de los derechos fundamentales en Chile”. Revista Chilena de Derecho, Santiago, v. 35, n. 3, dic. 2008. pág. 466.
- ANGUITA R., Pedro, “El Derecho a la Información en Chile”, editorial Lexis-Nexis, 2005.
- ANGUITA R., Pedro, “La Prohibición a los medios de comunicación de revelar la identidad de víctimas, victimarios y testigos en el proceso penal chileno”, en Justicia Penal Pública y Medios de Comunicación, Rodríguez-García, Nicolas, Carrizo González Castell, Adán, Leturia Infante, Francisco J. directores, Editorial Tirant lo Blanch, España, 2018.
- BRETT, Sebastián, “Los Límites de la Tolerancia. La Libertad de Expresión y Debate Público en Chile”. Human Rights Watch, Editorial Lom, 1998.
- BRUNNER, J.J. y CATALAN, C., “Regulación Pública de la Televisión. Libertad de Expresión, Mercado y Moral”, Editorial Los Andes, Santiago, 1995.
- CORDERO Q. Eduardo. “El Debido procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la defensa. A propósito de la sentencia de la Corte Suprema “CorpBanca S.A. con Superintendencia de Bancos e Institucionales Financieras”. Libertad y Desarrollo, disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/cap-3-cordero.pdf>
- COVARRUBIAS C. Ignacio, “La falsedad deliberada como exclusión de la libertad de informar. Esbozo de una propuesta con ocasión de un fallo que desestimó sanción del CNTV a un canal de televisión”. Libertad y Desarrollo. Sentencias destacadas. Núm. 2015, enero 2015.
- FREIXES S. Teresa / REMOTTI C., J. Carlos, “Los Valores y Principios en la Interpretación Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, año 12. Núm. 35. Mayo-agosto 1992
- ITURRIAGA, Jorge y DONOSO, Karen, “Los Debates sobre la Censura Cinematográfica en Chile, 1959-1973”, en Revista Tiempo Histórico. Santiago-Chile. Año 9 / N°16 / enero-junio 2018.
- LETELIER V., Macarena, “Ámbito de Supervigilancia y Fiscalización del Consejo Nacional de Televisión frente a la Televisión Satelital de Pago”, Instituto Libertad y Desarrollo, Sentencias Destacadas, 2012.
- MEDINA Q., Cecilia, “Libertad de Expresión”, en Cuadernos de Análisis Jurídico N° 6, Sistema Jurídico y Derechos Humanos. El derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de Derechos Humanos, serie publicaciones especiales, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, septiembre 1996.
- PURCELL, Fernando, “Cine y censura en Chile. Entre lo local y lo transnacional”, 1910-1945, en Atenea N° 503-I, Sem. 2011.
- SIERRA I., Lucas, “Hacia la televisión digital en Chile. Historia y transición”, Estudios Públicos N° 103, 2006.

ESTUDIOS E INFORMES ELABORADOS POR EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

- Barómetro de la Calidad de la Programación Infantil en la Televisión Abierta Chilena Departamento de Estudios. Agosto de 2005. Disponible en: <https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20110414/asocfile/20110414121451/barometrocalidadinfantil2005.pdf>
- Estándares de calidad en TV Infantil. Estudio de revisión bibliográfica. Estudios y Publicaciones. 2014. <https://www.cntv.cl/estandares-de-calidad-en-tv-infantil-estudio-de-revisio-n-bibliogra-fica/cntv/2014-06-25/140425.html>
- Directiva sobre Pluralismo en televisión para el periodo de elección presidencial (Acuerdo de Consejo Nacional de Televisión 14 junio 1999).
- Horario de Protección. Sentido y Relevancia. Antecedentes para la discusión. Departamento de Estudios y Relaciones Internacionales. 2018. https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20180924/asocfile/20180924171055/horario_de_proteccion.pdf
- Orientaciones para la participación de niños, niñas y adolescentes en la Comunicación Mediática. Departamento de Estudios 2015. https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20150204/asocfile/20150204114430/orientaciones_participacionninez_y_adolescencia_en_medios_de_comunicacion.pdf
- Pluralismo Mediático. Revisión bibliográfica. 2013. https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20120614/asocfile/20120614103928/revisio_n_bibliogra_fica_pluralismo_media_tico.pdf
- Pluralismo en la Sociedad y la Televisión. Un estudio Exploratorio 2013. https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20131217/asocfile/20131217160930/pluralismo_en_televisio_n_un_estudio_exploratorio_2013.pdf
- Pluralismo en la sociedad y la televisión 2013. https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20131014/asocfile/20131014170902/pluralismo_en_la_sociedad_y_la_tv_2.pdf
- Estudio bibliográfico: análisis de la discusión internacional sobre pluralismo y diversidad en televisión. Departamento de Estudios. 2015. https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20150106/asocfile/20150106142703/pluralismo_discusio_n_internacional.pdf
- Norma especial en relación a la trasmisión de encuestas y de estimaciones o proyecciones de resultados electorales por los servicios de televisión durante los días de plebiscitos o elecciones conforme con lo dispuesto en la Ley N° 18.700 (Resolución Exenta N°3, D.O. 15.01.1994).

- Niños y niñas frente a las pantallas. Guías de actividades para un uso saludable. Estudios y Publicaciones. 2016. https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20160622/asocfile/20160622163410/guia_de_actividades_para_un_uso_saludable.pdf
- Recomendaciones tratamiento mediático niños y niñas víctimas de delitos o desastres. Estudios y Publicaciones. 2019. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20190430/asocfile/20190430173203/ninos_y_ninas_victimas_de_delitos_o_desastres.pdf
- Televisión y desarrollo infantil. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20140625/asocfile/20140625134546/programacion_infantil_y_contenidos_educativos.pdf
- Balance de Cargos y Sanciones. 2018. Departamento de Estudios. 2019. Disponible en: <https://www.cntv.cl/balance-estadistico-de-cargos-y-sanciones-2018/cntv/2019-10-02/153920.html>

cnTV
CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN