

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y REGULACIÓN DE PLATAFORMAS DIGITALES

En primer lugar quisiera agradecer y valorar el trabajo que la Comisión Experta está realizando para construir el borrador de Nueva Constitución. Les deseo éxito en su trabajo.

Quisiera también contarles que Anatel, liderado por mi antecesor, Don Ernesto Corona, fue una de las primeras organizaciones privadas en ofrecer su apoyo al proceso constitucional, y hoy renovamos este compromiso. Además de la franja electoral que la Ley nos obliga, ya nos reunimos con la Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana y los canales están desarrollando programas y contenidos para dar a conocer este importante proceso a la ciudadanía, tanto de los hitos electorales vinculados al proceso, como también al debate que se está desarrollando por parte de los expertos, y luego por los Consejeros Electos por la ciudadanía. Colaboramos especialmente con la Convención Constitucional, y tendremos la misma buena disposición con este Consejo.

### 1. Introducción.

Hemos visto que en esta Comisión Experta se ha construido un acuerdo transversal en el sentido de consagrar el derecho a la libertad de opinión y de expresión, cuestión que valoramos y compartimos. Creemos que el derecho a la libertad de opinión y expresión deben estar garantizados en la Constitución, y creemos que hay algunos temas que se desprenden de este derecho, que quisiéramos comentar con ustedes.

El derecho a la libertad de expresión es el paraguas que permite el funcionamiento de los medios de comunicación, pero creemos que hoy en Chile existe una grave asimetría regulatoria que en torno a este proceso constitucional debiera ser corregida.

Observamos además que la realidad comunicacional de nuestro país y del mundo ha cambiado significativamente en los últimos años, dada la incorporación de nuevas tecnologías y nuevas plataformas, que en su mayoría se encuentran completamente desreguladas en nuestro país.

### 2. Libertad de expresión y medios de comunicación.

La Constitución vigente en nuestro país consagra en el artículo 12: ***“la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.***

*La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.*

*Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.*

*Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.*

*El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.*

***Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.***

*La ley regulará un sistema de calificación para la exhibición de la producción cinematográfica;"*

Esta Comisión Experta, en sus normas aprobadas en general, en el capítulo sobre "derechos y libertades fundamentales, garantías y deberes Constitucionales", en su artículo primero, número 11, propone:

***"El derecho a la libertad de opinión y de expresión, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de las responsabilidades ulteriores por los delitos o abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley.***

a) *Toda persona ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.*

b) *Reconoce, además, a toda persona natural o jurídica el derecho de fundar, editar y mantener medios de comunicación social, cualquiera sea su plataforma, en las condiciones que señale la ley.*

c) *La ley en ningún caso podrá establecer el monopolio estatal sobre los medios de comunicación social."*

Esta propuesta aprobada en general la compartimos. Luego conocimos las enmiendas que se han presentado en materia de medios de comunicación y quisiéramos compartir con ustedes algunas reflexiones respecto de ellas. Pero antes de entrar en detalle de las enmiendas, nos gustaría comentar acá lo que actualmente dicen los organismos internacionales respecto a la libertad de expresión y los medios de comunicación.

En primer lugar, debemos saber que la libertad de expresión es un derecho fundamental consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y que diversos organismos internacionales han incorporado al debate sobre libertad de expresión y medios de comunicación, el tema de la regulación de plataformas digitales, destacando la importancia de garantizar los derechos humanos en el contexto digital y la necesidad de abordar los desafíos que plantea la tecnología.

- **2016:** La Resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la Promoción, Protección y Disfrute de los Derechos Humanos en Internet, que destaca **la importancia de proteger la libertad de expresión y el acceso a la información en línea**, así como **la necesidad de abordar los desafíos que plantea la tecnología para los derechos humanos.**
- **2017:** El Informe de la UNESCO sobre la Tendencia Mundial en la Libertad de Expresión y el Desarrollo de los Medios de Comunicación, habla sobre **la regulación de las plataformas**

**digitales y destaca la necesidad de abordar el impacto de estas plataformas en el ecosistema de medios de comunicación y el pluralismo.**

- **2018:** El Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Libertad de Expresión, aborda la cuestión de **la regulación de las plataformas digitales** y destaca la importancia de garantizar la protección de los derechos humanos en línea.
- **2018:** El Informe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, **aborda la cuestión de la regulación de las empresas de tecnología** y destaca la importancia de que estas empresas respeten los derechos humanos en sus operaciones y en **la forma en que diseñan y operan sus plataformas.**
- **2019:** La UNESCO desarrolló la **"Guía para la regulación de las plataformas en línea para una cultura libre y abierta"**. La guía se basa en las normas y estándares internacionales de derechos humanos y aborda temas como **la transparencia y responsabilidad de las plataformas, la protección de la privacidad y los datos personales, la lucha contra la desinformación y la protección de la libertad de expresión y el acceso a la información.**

La guía también aborda la necesidad de abordar **el poder de mercado de las grandes empresas tecnológicas y la importancia de fomentar la competencia y la diversidad en el ecosistema de plataformas en línea.** Actualmente la UNESCO se encuentra desarrollando una tercera versión de esta guía.

Traemos esta información ante esta honorable Subcomisión porque creemos que es necesario actualizar el debate que estamos dando respecto de la regulación de los medios de comunicación. **La realidad de las comunicaciones en Chile y en el mundo ha cambiado radicalmente desde el surgimiento de internet,** y creemos que este proceso constitucional es una oportunidad para que Chile se ponga al día en esta problemática.

### **3. Regulaciones de los medios de comunicación y plataformas digitales.**

Observando la experiencia comparada, la regulación de los medios de comunicación y las plataformas digitales tiene algunos enfoques comunes que se pueden identificar en diferentes países.

En los Estados Unidos, la regulación de los medios de comunicación está en gran parte determinada por la Primera Enmienda de la Constitución de EE. UU., que protege la libertad de expresión. Sin embargo, existen leyes federales que regulan la propiedad de los medios y las transmisiones por aire. Además, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) regula el contenido y las prácticas comerciales de la radiodifusión y la televisión. En cuanto a las plataformas digitales, el principal foco regulatorio es favorecer la libre competencia, entonces las leyes que uno ve en discusión son del tipo: "Prohibiting Anticompetitive Mergers Act of 2022" (PAM), que busca establecer nuevas facultades para las agencias de competencia a la hora de prohibir fusiones entre determinadas empresas que resultarían en mercados altamente concentrados o la "Competition and Transparency in Digital Advertising Act" (CTDA), que busca regular el mercado de avisaje

digital, eliminando los conflictos de interés que las empresas que participen en él puedan tener al momento de vender o comprar anuncios y espacios publicitarios.

La Unión Europea ha adoptado recientemente una serie de leyes que abordan cuestiones como la moderación de contenido y la privacidad en línea. Una de las regulaciones más importantes es la **Ley de Protección de Datos Generales (GDPR)**, que entró en vigencia en 2018. Otra regulación importante es la **Ley de Servicios Digitales**, que busca establecer un marco común para la regulación de las plataformas digitales y garantizar que las empresas cumplan con ciertos estándares éticos y legales. La ley también busca **aumentar la transparencia y la responsabilidad de las empresas en línea, especialmente en relación con el contenido ilegal, dañino o engañoso.**

En la Unión Europea también se ha implementado un **Código de Prácticas sobre Desinformación**, y han financiado proyectos para mejorar la alfabetización mediática y digital. Además de la regulación sobre compras en línea y la protección de los consumidores en el comercio electrónico.

**Es la UE la que más ha avanzado en la regulación de las plataformas digitales**, buscando garantizar que las empresas cumplan con estándares éticos y legales, protegiendo los derechos de la ciudadanía. Sus avances son tales que hoy, **gracias a la Ley de Servicios Digitales se creó el Centro Europeo para la Transparencia algorítmica**, cuyo objetivo es abrir "la caja negra de los algoritmos" de las big tech, porque entienden que los sesgos de esos algoritmos provocan buena parte del comportamiento polarizante de las redes.

En algunos países de Latinoamérica, como Chile, México y Argentina, existen leyes que regulan la propiedad de los medios y la publicidad política, o Brasil donde existe la Ley de Protección de Datos Personales. En cuanto a las plataformas digitales, la regulación es aún más incipiente. En Chile se están tramitando en el Congreso las leyes que dan forma a la Agencia de Protección de Datos Personales y también la Agencia Nacional de Cyberseguridad, lo que abre la posibilidad que estos entes tengan capacidad de acción sobre estos temas.

#### **4. Organismos reguladores y fiscalizadores de los medios de comunicación y plataformas digitales.**

En muchos países existen organismos reguladores y fiscalizadores de los medios de comunicación, y en los últimos años en algunos países se les han agregado atribuciones para regular y fiscalizar a plataformas digitales o se han creado nuevas organizaciones para tales efectos. En nuestra Constitución se establece la existencia del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), que es un organismo autónomo encargado de regular y fiscalizar la televisión en Chile.

En Colombia, la Constitución Política establece la creación de la Comisión Nacional de Televisión, que es un organismo autónomo. En Uruguay, la Constitución establece la creación del Consejo Nacional de Televisión. En Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece la creación del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, cuyo objetivo es regular y fiscalizar el funcionamiento de los servicios de comunicación audiovisual en el país. En Brasil existe

la Agencia Nacional de Telecomunicaciones que fue creada por Ley, y que es completamente autónoma.

En Europa, en general los organismos reguladores de los medios de comunicación se establecen mediante leyes y reglamentos específicos, no en las Constituciones de sus países.

En Reino Unido existe la Oficina de Comunicaciones (Ofcom), que es el regulador de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en el país, y que ha sido designada como el regulador de contenido en línea en virtud de una nueva ley que entró en vigor en mayo de 2021.

En Francia hay una agencia gubernamental específica llamada Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), que tiene como objetivo supervisar y regular tanto la televisión como las plataformas digitales. En Alemania, existe la Comisión Independiente de Radiodifusión (KEF), que se encarga de supervisar y regular las emisoras de televisión y radio públicas y privadas, incluyendo la regulación de sus actividades en línea.

En Estados Unidos la regulación de la televisión no está mencionada en su Constitución, si no que está en manos de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), que es un organismo independiente que se encarga de supervisar y regular todas las comunicaciones por radio, televisión, satélite y cable en el país. Se han creado comisiones especiales o grupos de trabajo para supervisar y regular las plataformas digitales, como la Comisión Federal de Comercio (FTC) o el Grupo de Trabajo sobre Competencia Digital del Departamento de Justicia.

La existencia de organismos reguladores y fiscalizadores de los medios de comunicación es algo común en el mundo desarrollado y en latinoamérica, pero es importante señalar que normalmente estos organismos no se encuentran establecidos a nivel constitucional, sino que son establecidos por Ley. También es importante observar que **la tendencia internacional no es a seguir regulando a la televisión o los llamados “medios tradicionales”, sino que es a incorporar regulación a las plataformas digitales.**

## 5. ¿Cómo regular adecuadamente a los medios de comunicación en el Siglo XXI?:

Enfrentados a la pregunta de cómo regular adecuadamente a los medios de comunicación en el mundo actual, lo primero que debemos constatar es que las comunicaciones en Chile y en el mundo han cambiado radicalmente en las últimas décadas. Hoy la misma televisión ha evolucionado, ya no es una señal analógica, sino que es digital, tiene múltiples señales, se distribuye por aire, cable, internet y satélite, llega a todos los rincones del país, tiene otras plataformas de difusión, pero ya no es la única fuente de información y entretenimiento audiovisual que tiene la ciudadanía. Hoy existen plataformas internacionales de películas y series online, están las redes sociales y el fenómeno de los influencers, los videojuegos, más la capacidad de los propios usuarios de crear contenidos audiovisuales.

Un hecho que nos permite constatar este cambio es que hace 15 años la Televisión representaba el 50% de la inversión publicitaria, mientras Digital era tan solo un 1%. El año 2022 la inversión publicitaria en Televisión llegó el 26,3%, mientras que Digital alcanzó al 48,3%, según datos de la Asociación de Agencias de Medios. Y de ese 48,3% de inversión en digital, una parte

significativa se la llevan tan solo dos empresas tecnológicas internacionales: Google y Meta. En contraste, los ingresos de negocios digitales de los canales de televisión representó tan solo un 3,2%, a pesar de tener los portales de noticias más visitados de Chile y gran cantidad de contenido audiovisual.

Sin lugar a dudas la tecnología ha revolucionado la forma en que nos comunicamos, informamos y entretenemos, y todos hemos recibido los beneficios de estas nuevas tecnologías, pero esto también nos ha impuesto un conjunto de desafíos que hoy no están regulados en Chile:

- **Protección de datos personales:** Las plataformas digitales recopilan grandes cantidades de datos personales de sus usuarios, y es importante que se establezcan regulaciones claras para proteger estos datos y garantizar que las empresas sean responsables y transparentes en su uso.
- **Libertad de expresión:** Las plataformas digitales son espacios importantes para la libertad de expresión y la democracia, pero también pueden ser utilizadas para difundir discursos violentos, de odio y desinformación. Es importante encontrar un equilibrio entre proteger la libertad de expresión y combatir los contenidos perjudiciales.
- **Competencia justa:** Algunas plataformas digitales tienen un gran poder de mercado y pueden ejercer prácticas anticompetitivas. Es importante que se establezcan regulaciones claras para garantizar la competencia justa y promover la innovación.
- **Responsabilidad por contenidos:** Las plataformas digitales tienen un papel importante en la difusión de contenidos en línea, y es importante que se establezcan regulaciones claras para garantizar que las empresas sean responsables por los contenidos que circulan en sus plataformas, sobre todo cuando son contenidos pagados y que afectan el interés público, como por ejemplo las campañas antivacunas.
- **Transparencia:** Las empresas de plataformas digitales deben ser transparentes en cuanto a sus prácticas y políticas, incluyendo la forma en que manejan los datos personales, el funcionamiento de sus algoritmos y la forma en que tratan a sus usuarios.

## 6. La dificultad de regular las plataformas digitales:

En Chile, la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, desarrollaron el “Estudio nacional sobre desinformación en redes sociales y su efecto en el pluralismo y la agenda de medios”, en él se concluye que:

- El fenómeno de la desinformación en Chile presenta características de máxima severidad.
- Los contenidos imprecisos viajan más rápido que los contenidos verdaderos en Twitter.
- Los contenidos falsos llegan a más usuarios que los verdaderos, y generan más interacciones tanto en Twitter como en Facebook.

El desafío de regular las plataformas es evidente, y quisiéramos ofrecerles una propuesta concreta para enfrentarlo, pero aun en ninguna Constitución del mundo se ha incorporado una mención específica a regulación de plataformas digitales, más bien han sido los marcos generales

de libertad de expresión y acceso a la información, protección de datos personales, libre competencia, antimonopolios, y normas de protección del consumidor, los que han permitido regular a las plataformas digitales a través de leyes y organismos reguladores y fiscalizadores.

## 7. Conclusiones:

Para ir concluyendo nuestra presentación, creemos que el debate que ustedes están desarrollando es fundamental para el futuro de Chile, y por lo tanto, con especial interés en el ámbito de las comunicaciones, nos ponemos a disposición de este debate, y les dejamos las siguientes impresiones:

- A la hora de pensar en la regulación de los medios de comunicación debemos preguntarnos cuál es el objetivo de dicha regulación. La regulación de los medios de comunicación debería buscar garantizar que cumplan con su función social de informar a la ciudadanía de manera responsable, equilibrada y ética.
- Si compartimos el objetivo, entonces no debiéramos pensar solamente en la televisión como objeto de dicha regulación, si no que debiéramos asumir que el principal desafío del presente y el futuro es regular a las plataformas digitales.
- El principio de no discriminación debiera orientarnos a combatir las asimetrías regulatorias actualmente existentes en regulación de medios de comunicación. Me permito dar 3 ejemplos:
  - o Una restricción que tiene la televisión es el horario de protección del menor, que solo aplica a la televisión, cuando cada vez más los niños y niñas consumen contenido audiovisual en otras plataformas. Si estamos de acuerdo en proteger a los niños y niñas de publicidad de alcoholes o contenidos violentos **¿tiene sentido que esta restricción exista solamente sobre la televisión y no sobre otras plataformas?**
  - o La obligación de transmitir la franja electoral de forma gratuita 30 días antes de las elecciones parlamentarias, presidenciales y de los actuales proceso constitucionales, sólo recae en la televisión.
  - o Y mientras otros medios y especialmente las plataformas digitales desreguladas pueden vender publicidad electoral, la televisión lo tiene prohibido.
- Más allá de evaluar si corresponden o no estas restricciones, me interesa que los honorables integrantes de esta Subcomisión puedan comprender la asimetría regulatoria que hoy tenemos en Chile. Nuestra invitación es a emparejar la cancha.

Antes de terminar quisiéramos hacer algunos comentarios respecto de algunas de las enmiendas presentadas en estas materias:

- **62.** Creemos conflictivo el uso del verbo “garantizar”, puesto que abre una serie de interpretaciones respecto de quien y como se garantiza el pluralismo. En el pasado esto ha sido considerado inconstitucional, y además creemos que entra en conflicto con la libertad de prensa. Compartiendo que es muy importante que los medios sean pluralistas, consideramos más adecuado usar la idea de promover o propender.
- **63. y 64.** Creemos que no es necesario establecer este organismo a nivel constitucional, pero por sobre todo, consideramos discriminatorio que la televisión sea el único medio de comunicación regulado a nivel Constitucional. Insisto en el punto para que no quede duda,

no nos oponemos a ser regulados, lo que pedimos es que exista una mirada integral de la regulación de los medios y las distintas plataformas.

- **65.** Entendemos la motivación de esta enmienda, pero creemos que interfiere con la libertad de prensa, que es un derecho fundamental derivado de la libertad de expresión.

En estos últimos comentarios creemos que vale la pena mencionar el rol social que la televisión cumple como medio. Las redes sociales tienen como principal característica publicitaria su capacidad de segmentar audiencias, puesto que son capaces de crear grupos específicos según los gustos e intereses de las personas, construyendo burbujas, cajas de resonancia donde empiezas a ver solo a gente que piensa como tú. Los algoritmos saben que las emociones que generan más interacciones en redes son la rabia y el miedo, y de esa forma se van alimentando sesgos de confirmación que alimentan la polarización y la desconfianza. Y aunque declaren tener herramientas para combatir los fenómenos nocivos que ocurren en sus plataformas, el caso de Elon Musk comprando twitter nos demuestra la fragilidad que tienen. Un cambio de propietario significa que puede hacerse cualquier cambio, aunque eso signifique la proliferación de discursos de odio.

En cambio los medios de comunicación social como la televisión, la radio o los diarios, tienen la obligación de construir mensajes transversales, pensados en toda su potencial audiencia, donde cualquier persona podría acceder a su contenido, sin importar su condición socioeconómica, edad o lugar de residencia.

Pero también es un hecho objetivo que la TV ya no es un actor tan importante en nuestro sistema de medios, que está cada vez más digitalizado. La TV ya no tiene la relevancia que tenía hace 50 años cuando fue llevada expresamente a la Constitución. Una Constitución que regula especialmente y exclusivamente a la TV, sería una Constitución que nace de espaldas al futuro.

En resumen, creemos que es completamente natural que nuestro país quiera regular y fiscalizar el correcto funcionamiento de los medios de comunicación, pero debemos corregir la asimetría regulatoria existente, donde hoy las principales exigencias las tiene la televisión, mientras las plataformas digitales se encuentran completamente desreguladas.

Esto es tremendamente importante en un momento en que la democracia se encuentra amenazada en muchos lugares del mundo. En estos días se dio a conocer el “Reporte de la Democracia 2023” del instituto V-Dem, que da cuenta de que por primera vez desde 1995 el mundo alberga más dictaduras que democracias plenas. Hoy Chile integra el selecto grupo de países con democracias plenas, y queremos seguir perteneciendo a ese grupo. Desde Anatel nos manifestamos completamente comprometidos con este desafío.

Pablo Vidal Rojas  
Presidente  
**Asociación Nacional de Televisión**