

CARGOS Y SANCIONES

BALANCE 2020

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

2021

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	3
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	5
PRIMERA FASE: ADMISIBILIDAD Y CARGOS.....	6
SEGUNDA FASE: DESCARGOS Y RESOLUCIÓN.....	10
MULTAS Y MONTOS.....	15
DISCUSIÓN	22
ANEXO 1: NORMATIVA VIGENTE.....	27
ANEXO 2: REQUERIMIENTOS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	30

INTRODUCCIÓN

El «Balance Estadístico de Cargos y Sanciones» de Televisión, sistematiza los resultados del proceso de fiscalización de contenidos programáticos de los servicios de televisión de libre recepción –concesionarias- y de operadores de pago –permisionarias- durante el año 2020.

Los datos se presentan en el mismo orden a partir de las fases sucesivas que tiene este proceso.

La normativa vigente está contenida en la Ley N° 18.838, así como también en el reglamento 'Normas Generales Sobre Contenidos de las Emisiones Televisivas' y en 'Normas Complementarias'. En anexo.

Este informe consta de cuatro partes:

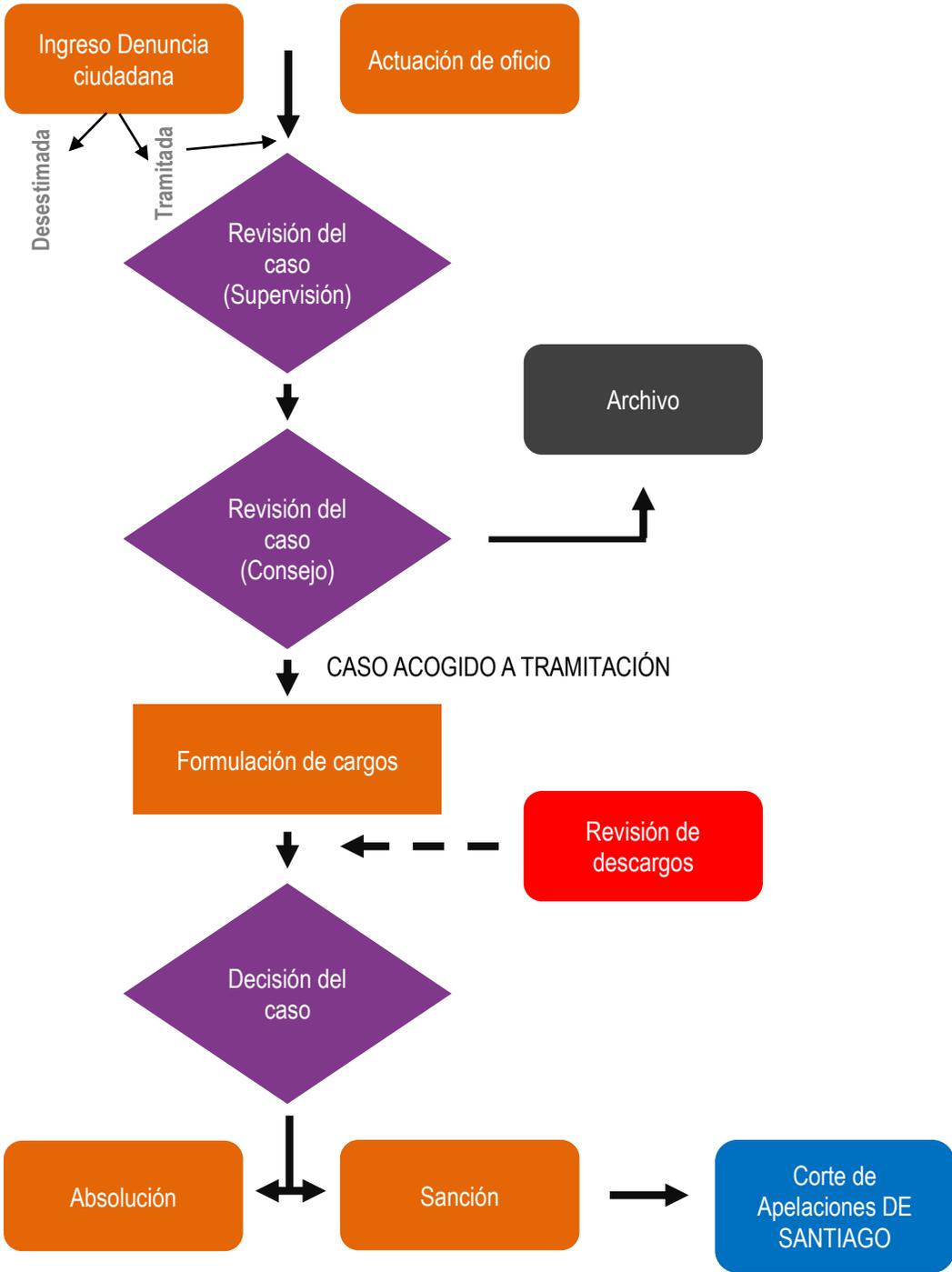
1. Primera fase: **admisibilidad y cargos**: datos de la etapa de fiscalización de los casos, para contextualizar el flujo de información y el proceso de fiscalización, que culmina con las resoluciones de Consejo por la que sanciona o absuelve a los canales.
2. Segunda fase: **descargos y resolución**: resoluciones dictadas por el Consejo y causales invocadas por el CNTV tanto en la etapa de formulación de cargos, como en la aplicación de sanciones. Ambas etapas se describen diferenciando televisión abierta y de pago.
3. Tercera fase: **judicialización**: antecedentes que relacionan resoluciones sancionatorias en ambas etapas –Consejo y Cortes (Apelaciones y Suprema).
4. Discusión.

Flujo del proceso de fiscalización

La siguiente lámina muestra el diagrama de flujo del proceso de fiscalización, desde el ingreso de una denuncia ciudadana –o por actuación de oficio-, hasta su eventual judicialización.

El documento muestra los datos, ordenados de acuerdo con las distintas fases de este proceso.

DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN



ASPECTOS METODOLÓGICOS

Periodo de análisis:

01 de enero al 31 de diciembre 2020. Se trata de casos de programas emitidos durante este periodo y que fueron resueltos (sanción o absolución) durante ese año y hasta la sesión de Consejo celebrada el 19 de abril de 2021. A esa fecha, se contabilizan 7 casos pendientes por definir por Consejo.

Unidad de análisis:

- ✓ Casos fiscalizados correspondiente a emisiones del año 2020, fallados por acuerdo de Consejo.
- ✓ Resoluciones que se pronuncian sobre el cumplimiento de la Norma Cultural.

Algunas observaciones

- ✓ La cantidad de denuncias no coincide con la cantidad de casos analizados, por cuanto un caso puede tener asociadas múltiples denuncias.
- ✓ El análisis de las causales, se realiza sobre la agrupación de las causales invocadas en las resoluciones, es decir, se agrupan las causales invocadas para formular cargos y sancionar. Esto, debido a que es posible formular cargos y/o sancionar por una o varias causales en un mismo caso.

Para una mejor comprensión, se anexa la normativa vigente con las definiciones de las causales invocadas

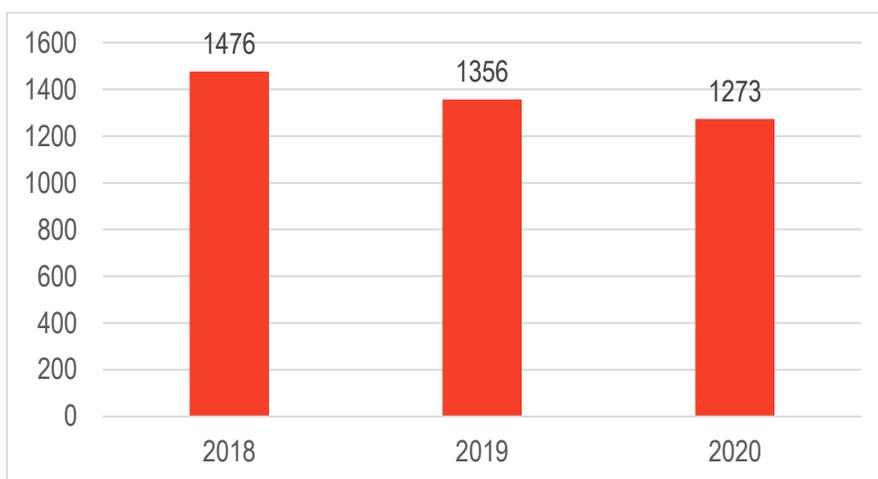
PRIMERA FASE: ADMISIBILIDAD Y CARGOS

En la primera fase de fiscalización, el Departamento de Supervisión y Fiscalización elabora un informe de caso con un análisis del contenido propuesto al Consejo para determinar si pudiese infringir la normativa. Este informe es presentado a Consejo con sus antecedentes.

Este procedimiento se puede iniciar por actuación de oficio del CNTV o por denuncia ciudadana. Con el informe a la vista, el Consejo puede declarar no ha lugar el caso y archivarlo, o considerar que existen méritos o antecedentes suficientes que podrían vulnerar el correcto funcionamiento y formular cargos.

Gráfico n° 1: Total Casos fiscalizados 2018-2020

Cantidad de informes (Archivados y con Formulación de cargos)

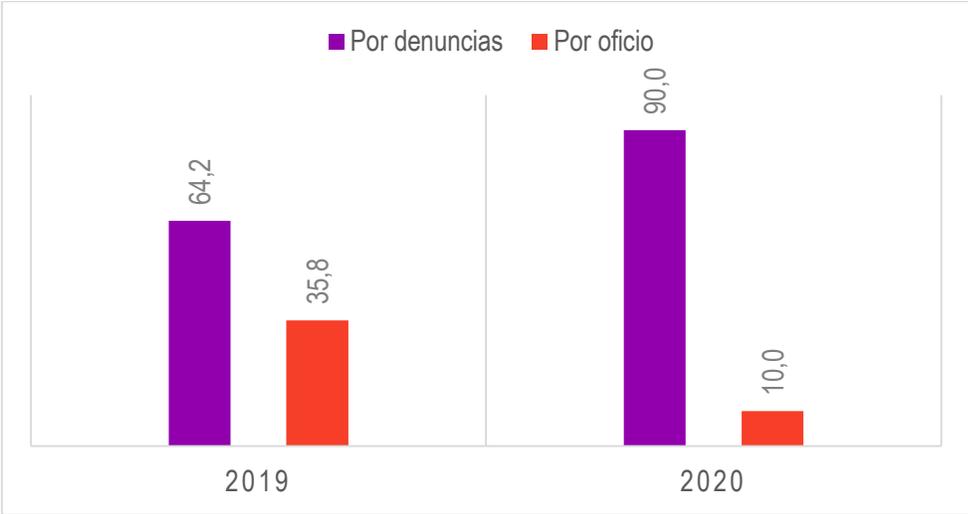


Para el año 2020, el número de casos fiscalizados asciende a 1.273: Estos son 83 casos menos que el año 2019 vale decir, -6%. Esta baja se debe, principalmente, a la baja significativa de las fiscalizaciones de oficio en TV de Pago. Se fiscalizó, un 92% menos de estos casos -lo que equivale a 375 informes menos que el año 2019-. Esta situación se vincula, por otro lado, a la fiscalización de oficio sostenida y continua de TV Abierta (matinales principalmente) aumento de la fiscalización de oficio de televisión abierta y a la fiscalización de TV Pago activado por denuncia ciudadana, fenómeno creciente a partir del año 2019 y que se explica más detalladamente en el siguiente gráfico.

Si bien el proceso de fiscalización se inicia de la misma manera para todos los servicios televisivos, es necesario distinguir el análisis de los casos que se realiza en el procedimiento en TV Abierta, por una parte, y en TV pagada por otro.

La televisión abierta presenta un volumen mucho mayor de casos activados por denuncias ciudadanas que apuntan de manera más específica a posibles vulneraciones de principios y valores contenidos en el artículo 1° de la Ley 18.838. Representan un abanico amplio de posible infracción y obedecen a una mayor diversidad de géneros y formatos televisivos en comparación a la televisión de pago, cuya fiscalización corresponde mayormente a emisiones de películas, cuya normativa, generalmente, queda acotada al artículo 5° de las Normas generales sobre contenido televisivos.

Gráfico n° 2: Casos fiscalizados, por tipo de procedimiento (%)



Como se observa en el gráfico, hay una clara diferencia en la distribución de los casos fiscalizados según la activación del proceso entre el año 2019 y 2020, teniendo en cuenta que, en ambos años, los procesos iniciados a partir de denuncias ciudadanas, es mayoritario.

El considerable aumento de los casos activados por denuncias en 2020, tiene como principal motivo un exponencial aumento de los casos denunciados a la TV de pago, lo que presenta un incremento de 795%-de 19 casos en 2019 a 170 en 2020-. Las denuncias en estos casos apuntan principalmente a películas emitidas en horario protegido (121 casos), pero también hay una denuncias a canales informativos nacionales como *24 Horas* y *CNN Chile* (14 casos) y a programas de conversación nacionales que se agrupan en 12 casos denunciados.

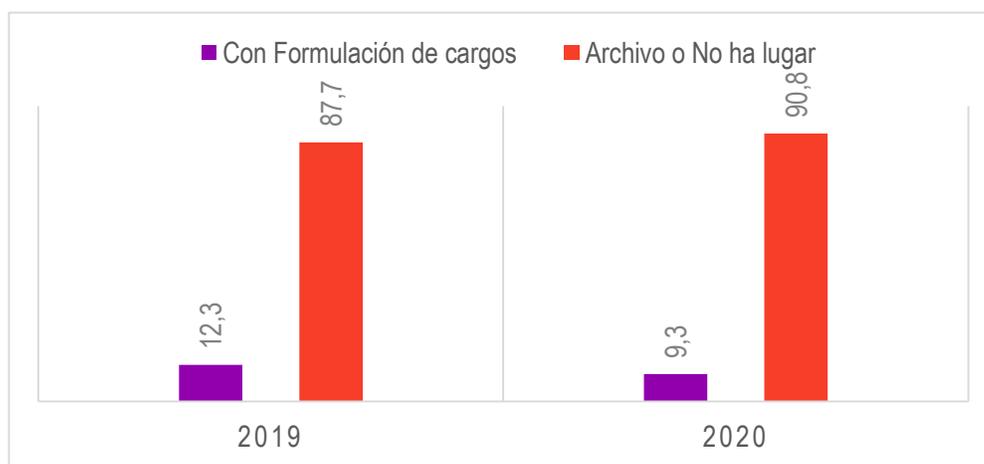
Respecto a los casos de oficio, estos disminuyeron un 91% en la televisión de pago, mientras que, para la TV Abierta, aumentaron en un 49%.

Esta última alza se debe, principalmente, a la fiscalización de oficio que se realizó a programas matinales (56 casos). A esto se agrega, en menor medida a una línea de trabajo que se realiza sistemáticamente desde 2018 en adelante: la supervisión del Artículo 2° de las Normas generales que hace referencia a la obligatoriedad de los servicios de televisión de comunicar el inicio de espacios que pueden exhibir programación para mayores de edad (19 Casos). Además, en el año 2020, se abre un foco de fiscalización de oficio de las Normas sobre campañas de interés público, en la que se fiscalizaron 8 campañas agrupadas en dos informes: con formulación de cargos para las 7 concesionarias en el primer informe y 5 en el segundo.

Hay que considerar también, que, dentro de la fiscalización de oficio, se cuentan los informes por cumplimiento de la Norma Cultural (22 casos).

De la totalidad de casos fiscalizados, el Consejo define, una vez conocidos los antecedentes presentados por el Departamento de Fiscalización y Supervisión, si éstos continúan en el proceso administrativo sancionatorio a través de una formulación de cargos; o si son declarados *No ha lugar* y/o archivados por no presentar una vulneración al correcto funcionamiento. En el siguiente gráfico se muestra la distribución de la admisibilidad de los casos para sus etapas posteriores.

Gráfico n°3: Casos declarados admisibles por el Consejo



Como se puede observar, la gran mayoría de los casos fiscalizados son archivados o declarados *No ha lugar*. Si bien, con relación al año anterior, se muestra un aumento de los archivos, estos se encuentran dentro del promedio histórico que gira en torno al 90%.

Para el año 2020, este 90% corresponde a 1.089 casos revisados, descritos y analizados. Esto indica, por un lado, un cuantioso aumento en el flujo de la fiscalización de contenidos televisivos, y, por el otro, una depuración de casos que obedece a la aplicación de la normativa de TV y del debido proceso.

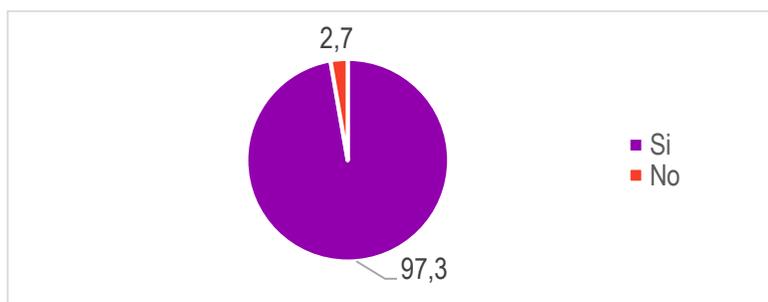
En términos más específicos, el 85,2% de los casos archivados son de TV Abierta, lo que se debe, principalmente, a la incorporación de los programas matinales a la fiscalización de oficio. En el mismo sentido, el 82% de los casos con formulación de cargos son de TV Abierta (18% de TV Pago). Como dato de contexto, hay que considerar que, del total de casos fiscalizados, el 84% son de TV abierta y un 16% de Televisión de Pago.

SEGUNDA FASE: DESCARGOS Y RESOLUCIÓN

Los cargos son puestos en conocimiento del denunciado, el que puede formular descargos, luego de lo cual el Consejo puede acoger los descargos y absolver o rechazar los descargos y sancionar. La sanción se puede apelar ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Las sanciones en cada caso se aplican sobre la base de una o más causales contenidas en la Ley o en las Normas complementarias sobre contenidos televisivos. Estas van, desde una amonestación hasta 2.000 UTM¹ -en caso de reincidencia-.

Gráfico n° 4: Presentación de descargos casos totales

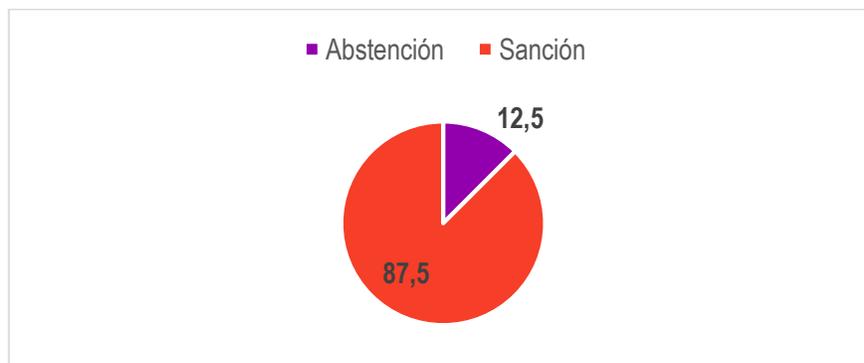
Base: 110 casos con formulación de cargos (1 caso pendiente en Consejo)



Casi la totalidad de los casos a los que se les formularon cargos -tanto de las concesionarias de TV abierta como de las permisionarias de televisión de pago-, presentaron sus descargos, al CNTV. Es un dato que se mantiene a nivel histórico sin mayores variaciones.

Gráfico n°5: Resoluciones de Consejo (posterior a descargos)

Base: 104 casos con resueltos (7 casos pendientes)

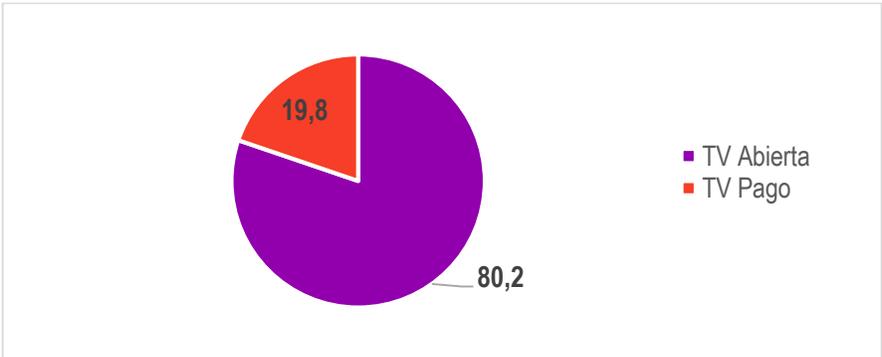


¹ El catálogo de sanciones, incluye la suspensión de las transmisiones y la caducidad, como sanción máxima.

En el 87,5% de los casos donde hubo formulación de cargos, se aplicó también algún tipo de sanción al concesionario o permisionario. Lo positivo de este dato, es la validación de lo propuesto por el área técnica – es decir, el Depto. de Fiscalización y Supervisión – en contraste con los argumentos presentados en los descargos por los concesionarios y permisionarios.

Gráfico n°6: Casos sancionados por Tipo de TV

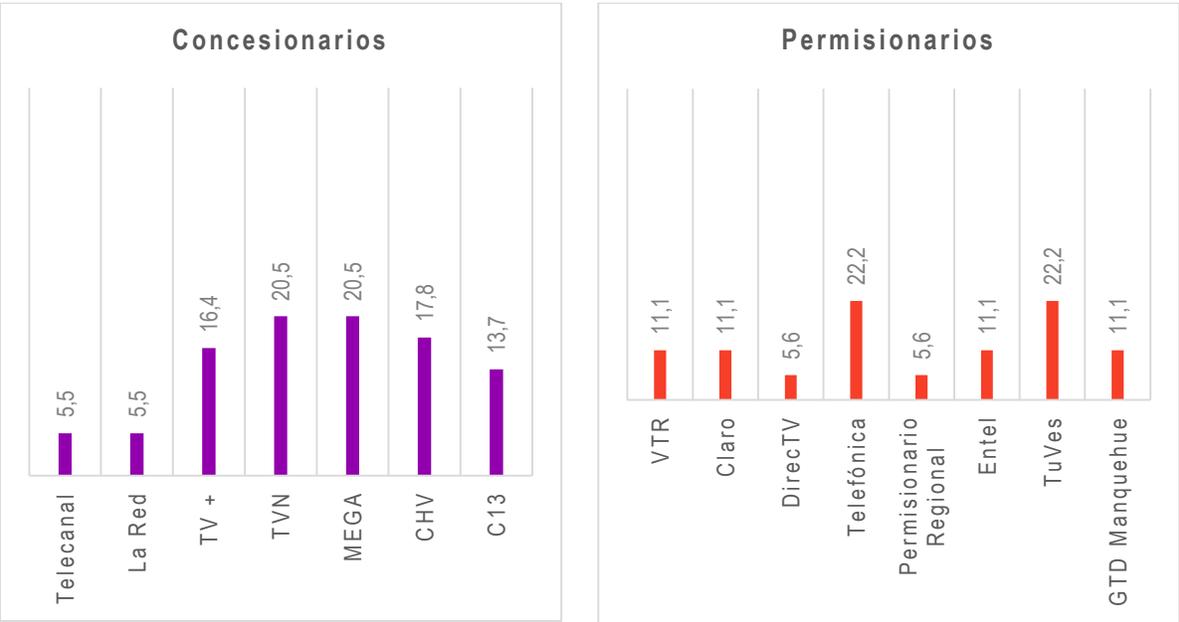
Base: 91 casos sancionados



El porcentaje de sanción de la televisión abierta, ratifica el peso que ésta tiene como objeto de la regulación de contenidos televisivos (80%). Desde el ingreso de las denuncias ciudadanas, hasta las sanciones aplicadas por el Consejo, dominando el proceso de fiscalización.

Gráfico n°6: Casos sancionados por concesionarios y permisionarios

Base: 91 casos sancionados



A la fecha de cierre de ese informe, los casos sancionados son 73. El 41% de las sanciones las concentran en los canales de televisión, TVN y Mega, con 15 casos cada uno.

En el caso de TVN, el programa más sancionado fue el matinal *Buenos días a todos* (5 emisiones) principalmente, por infringir el artículo 1° de la Ley 18.838 referido al permanente respeto de la *Dignidad humana, Derechos fundamentales y Formación de menores de edad*. Seguido por el incumplimiento de Norma Cultural (4 casos) y por infringir la ausencia de advertencia del fin de horario de protección (3 casos).

Mega, por su parte, concentra sus sanciones en el matinal *Mucho Gusto*, también por infringir el artículo 1° de la Ley 18.838.

En general se muestra una distribución relativamente homogénea en la aplicación de sanciones, destacando CHV con 132 sanciones de las cuales, más del 50% se concentra en dos programas: *CHV Noticias Central y Tarde* (4 emisiones) y *Contigo en la mañana* (3 emisiones).

En cuanto a TV+, la mayor parte de las sanciones dicen relación con el incumplimiento de la norma cultural.

Por su parte Canal 13 es más parejo: 3 emisiones del matinal *Bienvenidos*, 3 casos por infringir la norma referida a la advertencia de término del horario de protección, y 2 casos de *Teletrece*. Tanto en el matinal como en el informativo, sus sanciones apuntan a la infracción del artículo 1° de la Ley 18.838, referida al permanente respeto a la Dignidad y Derechos fundamentales.

Entre los canales con menos sanciones, destaca La Red. Mientras que para el año 2019 no presenta sanciones por parte del Consejo; el 2020 la situación cambia, aplicándose sanción a 4 programas: una por infringir el artículo 2° de las Normas Generales sobre contenidos televisivos, referidos a la advertencia de fin de horario de protección; otras dos por infringir el Art. 4° Normas Generales, referido a la transmisión de campañas de utilidad o interés público; y una por infringir el Artículo 1°, referido a la Formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud.

Las sanciones a la televisión de Pago presentaron una ostensible baja con relación al 2019: pasaron de 77 casos sancionados a 18 en el 2020, lo que se distribuyen de manera homogénea entre los operadores, destacando, al igual que en 2019, Telefónica y TuVés.

No obstante, este último operador se encuentra con 3 casos con requerimientos al Tribunal Constitucional, situación que será analizada más adelante.

Tabla n°1: Causales invocadas en sanciones, por tipo de TV

Base: 91 casos sancionados

	TV Abierta	TV Pago
Dignidad Humana	16,4	0,0
Formación niñez y juventud	13,7	61,1
Vulneración de DDFF y TTII	24,7	0,0
Norma Cultural	20,5	0,0
Art. 2° Normas Generales	19,2	0,0
Art. 5° Normas Generales	0,0	33,3
Art. 7° Normas Generales	5,5	0,0
Art. 8° Normas Generales	4,1	0,0
Sobre propiedad intelectual	0,0	5,6
Dificultad Acceso de personas sin audición	5,5	0,0
Norma sobre Campañas de interés público	16,4	0,0
Total	100	100

BIENES JURIDICOS

En las sanciones, el bien jurídico mayoritariamente invocado por el Consejo, a la TV Abierta, es la vulneración al permanente respeto a los Derechos fundamentales y tratados internacionales ratificados por Chile, con un 24,7% de presencia en casos. Si se agrupan estos bienes jurídicos en el artículo 1° de la Ley 18.838, el número ascienda al 55% respecto del total de casos sancionados.

Sin perjuicio de lo anterior, la aplicación de causal de sanción no es excluyente, sino se vincula a las diferentes normativas.

Por ejemplo, el artículo 7° de las Normas Generales sobre contenidos televisivos en las sanciones 2020 (5,5%), hace referencia a que, en coberturas de *“hechos que revistan características de delito, de catástrofe y de situación de vulneración de derechos o de vulnerabilidad, se debe otorgar un tratamiento que respete la dignidad de las personas, evite el sensacionalismo, la truculencia y la victimización secundaria”*. En la mayoría de los casos,

dicho artículo se interrelaciona con el artículo 1° de la Ley 18.838, particularmente en relación al “permanente respeto a los derechos fundamentales y dignidad de las personas”.

Un porcentaje importante de las sanciones a la televisión abierta es por normas específicas, como el incumplimiento de la Norma cultural (20,4%), infracción al Artículo 2° de las Normas Generales referidas a la advertencia de término de horario de protección (19,2%) y vulneración a la Norma sobre campañas de interés público, que no fueron emitidas.

Otras normativas vulneradas y sancionadas por el Consejo, son las contenidas en los incisos 4 y 8 del artículo 1° de la Ley 18.838, referidos a la obligatoriedad de facilitar el acceso de la población con discapacidad auditiva, a la información: norma vulnerada por programas matinales de TVN, Mega y CHV. Además, hay un 4,1% de los casos, en los que se invoca el artículo 8° de las Normas generales, que prohíbe la divulgación de la identidad de menores de 18 años, que tengan relación con actos delictivos. Esta norma fue vulnerada por 2 matinales: *Mucho gusta* (Mega) y *Buenos días a todos* (TVN) y el informativo del canal estatal *24 Horas Central*.

Respecto a las causales invocadas por el Consejo para la aplicación de sanciones a la Televisión de Pago, se evidencia un cambio importante con relación a años anteriores.

Si para el año 2019, el 89% de las sanciones a estos servicios estaba relacionado con el artículo 5° de las Normas Generales, es decir, con la prohibición de emitir películas calificadas para mayores de 18 años por el Consejo de Calificación Cinematográfica (CCC), el año 2020, la invocación de este artículo llega a un 33,3%.

El año 2020, el 61,1% de estas sanciones son por vulneración del artículo 1° de la Ley 18.838, en referencia a la Formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud. Además, la particularidad para ese año es la invocación del Art. 1° inciso 7° de la Ley 18.838, al haber infringido lo dispuesto en el Art. 79 letras a) y b) en relación a los Art. 65 y 69 de la Ley 17.336², en la que se hace referencia a la propiedad intelectual. Esta sanción fue aplicada a un operador regional.

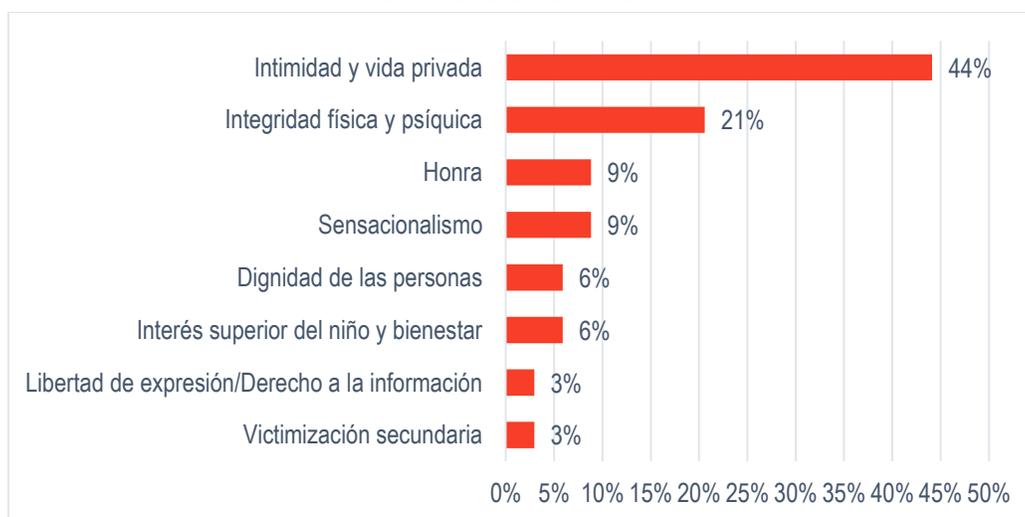
En cuanto a los principios y valores invocados para las sanciones, un 24,7% se debe a la vulneración al permanente respeto de los derechos fundamentales.

² Como consecuencia de la sentencia de fecha 09 de julio de 2019, dictada en causa RIT N° 4397- 2017, del Juzgado de Garantía de Melipilla

Los principios específicos invocados, se concentran en la transgresión de la vida privada y la vulneración de la integridad psíquica de las personas. A esto se agrega la identificación de contenidos que vulneran la honra de las personas y el interés superior del niño, de acuerdo con la Convención de Derechos del niño.

Gráfico n°7: Principios y valores específicos de infracción invocados por Consejo

Base: 91 casos sancionados



Respecto a principios específicos del artículo 1° de las normas generales sobre contenidos televisivos, se evidencia, sensacionalismo, y vulneraciones de la dignidad de las personas y victimización secundaria, todas en referencia a coberturas de hechos relacionado con delitos, catástrofes naturales o situaciones de vulnerabilidad. Esta situación es interesante de observar, por cuanto para el proceso de fiscalización, la normativa se transforma en una herramienta para la evaluación de formas de presentar el contenido en pantalla, entregando un sustento analítico para la fundamentación de las sanciones aplicadas, particularmente aquellas vinculadas a los bienes jurídicos determinados en el Art. 1° de la Ley 18.838.

MULTAS Y MONTOS

A continuación, se analizan las multas, tanto en volumen como en montos específicos.

En televisión abierta, las sanciones aplicadas con mayor frecuencia corresponden a multas de 20 UTM, 50 UTM y 100 UTM.

- Las sanciones más bajas, de 20 UTM, corresponden, en gran parte, a infracciones a la Norma Cultural y por incumplimiento de la obligación de señalización horaria.
- Las multas de 50 UTM son aplicadas principalmente a matinales de la TV Abierta y a películas de TV Pago.
- Las multas de 100 UTM son todas aplicadas a la televisión abierta.

En televisión de pago, las sanciones más frecuentes corresponden a multas por 50 UTM y 3 casos con 20 UTM, principalmente por infringir el artículo 5° de las Normas Generales (6 casos) y 9 casos por vulneración de formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud (Ley 18.838).

Tabla n°2: Cantidad de multas, según montos y tipo de TV

Base: 91 casos sancionados

	TV Abierta	TV Pago	Total
Amonestación	6	0	6
20 UTM	30	3	33
25 UTM	2	0	2
30 UTM	1	0	1
40 UTM	3	0	3
50 UTM	12	15	27
60 UTM	1	0	1
65 UTM	1	0	1
90 UTM	1	0	1
100 UTM	11	0	11
150 UTM	3	0	3
320 UTM	1	0	1
400 UTM	1	0	1
Total	73	18	91

El total de las multas acumuladas durante el año 2020 presenta una caída de un 73% en relación al año 2019.

Para la TV Abierta, la baja es menos pronunciada, cae en 1.995 UTM lo que representa un 34% menos.

El caso de la TV pago es diferente, ya que la disminución de las multas es más significativa que en la TV Abierta.

Con relación al año 2019, las multas a la Televisión Pagada cayeron en un 93%, equivalente a 10.410 UTM menos. Esta situación está dada por la considerable reducción de casos sancionados de TV Pago en comparación a los años anteriores.

Gráfico n°8: Monto anual de multas, según tipo de TV (UTM)

Base: 85 casos sancionados y multados

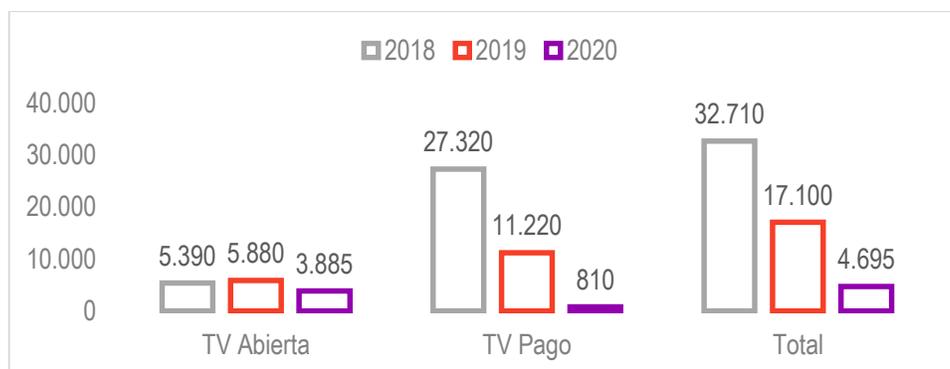
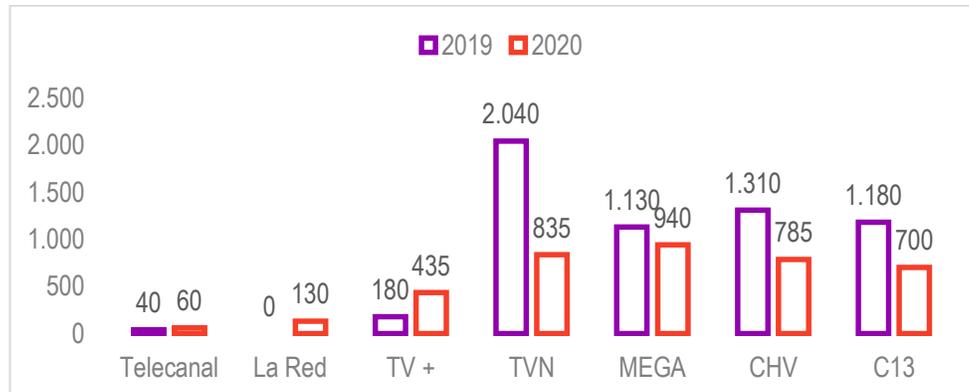


Gráfico n°9: Monto de multas, por canal TV Abierta (UTM acumulada año)

Base: 67 casos sancionados y multados

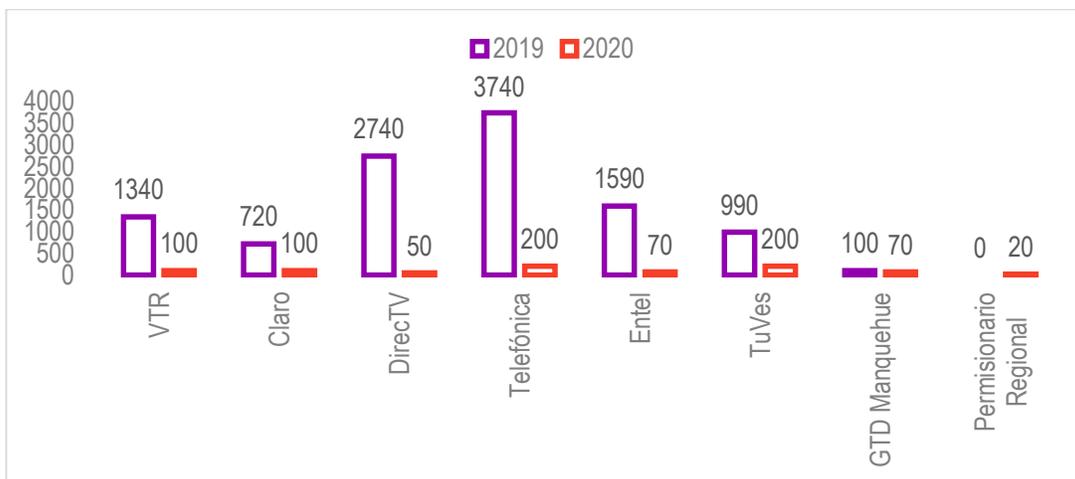


Los cuatro canales de mayor audiencia, presentan significativas bajas de las multas acumuladas con relación al año anterior (2019).

La reducción la presenta TVN, que baja sus multas en un 59%. Le sigue Canal 13 y CHV con una baja en torno al 40% de sus multas. A diferencia de esto, aumentaron las multas que recibieron los canales TV+, La Red y Telecanal. El primero recibió un 142% más de multas y La Red pasa de no presentar multas el año 2019 a acumular 130 UTM en 2020. Por su parte con relación a Telecanal, se incrementan las multas que recibió en un 50%.

Gráfico n°10: Monto anual de sanción, por operador TV pagada (UTM acumulada año)

Base: 18 casos sancionados y multados



La totalidad de los operadores televisivos sancionados durante el año 2020 presentan bajas significativas en los montos de las multas acumuladas durante el año.

El permisionario que presenta la mayor caída en sus multas, es Direct TV, con un 98% menos que en 2019. Y el que menos baja presenta, es GTD Manquehue, con un 30% menos de multas. En general, las caídas de las multas fluctúan en torno a un 85% menos que el año anterior.

TERCERA FASE: JUDICIALIZACIÓN

La última etapa del proceso administrativo sancionatorio del Consejo Nacional de Televisión, corresponde a la judicialización del caso, a la que se llega cuando las concesionarias o permisionarias apelan ante la Corte de Apelaciones para que deje sin efecto, o rebaje, las multas aplicadas por el CNTV.

En algunos casos, tanto el CNTV como los propios regulados, si estiman que ha existido falta o abuso grave en la dictación de la sentencia por parte de la Corte de Apelaciones, deducen Recurso de Queja ante la Corte Suprema.

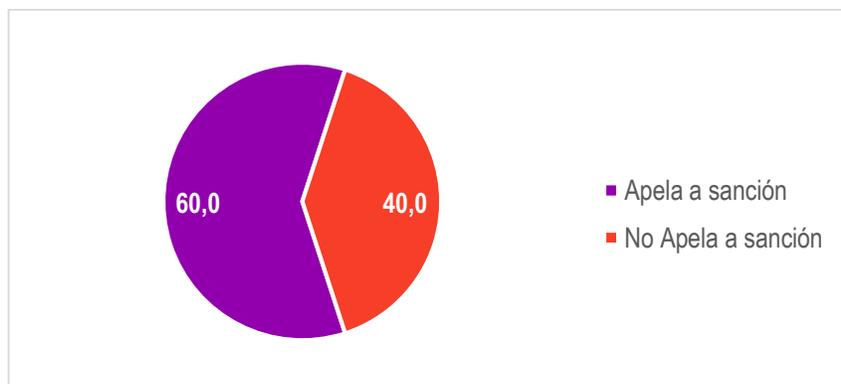
Desde el año 2020, algunas permisionarias de televisión de pago, han recurrido al Tribunal Constitucional pidiendo la inaplicabilidad del artículo 33 N°2 de la ley 18,838. Esta tendencia la comenzó la empresa TUVÉS, a la cual se ha sumado Direct TV y últimamente también la televisión abierta.

En todos los casos fallados por el TC, los recursos de inaplicabilidad han sido acogidos, de lo cual se ha derivado que los recursos de apelación en los que ha incidido la inaplicabilidad, hayan dejado sin efecto las sanciones aplicadas por el CNTV.

Debido a la dinámica propia de los procesos judiciales, este informe incluye solamente casos sancionados y resueltos por el Consejo, hasta el día 1 de marzo de 2021, lo que corresponde a 75 casos en total.

Gráfico n°11: Casos llevados a Corte de Apelaciones

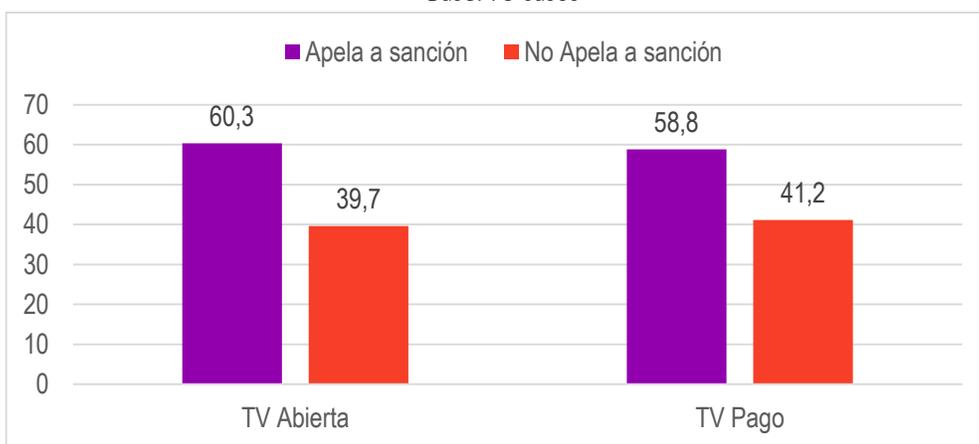
Base: 75 casos



A diferencia del año 2019 –cuyas apelaciones a la Corte llegaban a un 73,8%-, el año 2020 esta acción baja al 60% de los casos resueltos por Consejo. Sin embargo, hay que considerar, que, en la totalidad de los casos fallados por la Corte de Apelaciones de Santiago, se confirmó la sanción aplicada por el CNTV -teniendo en cuenta que hay casos apelados pendientes en Corte-.

Gráfico n°13: Apelación sanción a Corte por tipo de TV (%)

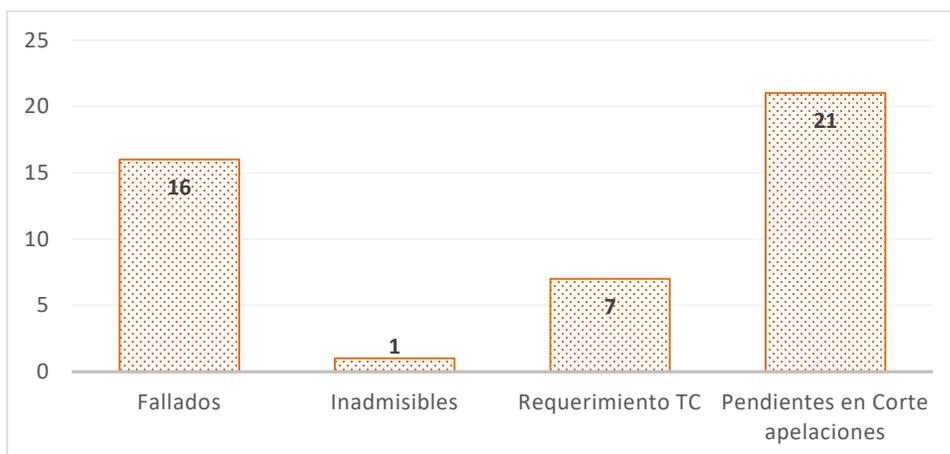
Base: 75 casos



Los recursos deducidos ante la Corte de Apelaciones de las concesionarias (TV Abierta) presentan similar distribución que el total, al igual que las permisionarias (TV Pagada). En general estas presentan un comportamiento similar al total, en cuanto a su relación con el año anterior, ya que más del 70% de los casos en el año 2019 fueron apelados, tanto de televisión abierta como de pago.

Gráfico n°14: Estado de casos apelados a Corte (N° de casos)

Base: 45 casos apelados/2020



De acuerdo con el estado de tramitación de los casos apelados a la Corte, hay una considerable cantidad que se mantiene pendiente de fallo (21 casos). No obstante, 16 ya se han fallado.

Un dato a destacar para el año 2020, es precisamente, el de los 7 casos aún pendientes de resolución, en razón que las concesionarias y permisionarias han recurrido al Tribunal Constitucional, solicitando la inaplicabilidad de artículos específico de la Ley 18.838, con la subsecuente suspensión de la tramitación de los recursos ordenada por el TC³.

³ Ver resumen de estos requerimientos en Anexo.

DISCUSIÓN

La denuncia ciudadana sobre contenidos en televisión se ha ido consolidando como la principal impulsora del proceso de fiscalización de la industria televisiva, superando por mucho, la actuación de oficio del Consejo Nacional de Televisión.

El notable y sostenido incremento de las denuncias ciudadanas, que en este último tiempo se ha cruzado con las dinámicas de las redes sociales, habla de una positiva percepción sobre la legitimidad de la institución a nivel general.

La manera en que los medios de comunicación representan la realidad, se ha vuelto de especial interés para una ciudadanía altamente participativa. Las movilizaciones sociales en 2019 y la emergencia sanitaria en 2020, han traído consigo graves trastornos en la cotidianidad de las personas, lo que se ve reflejado en una especial sensibilidad de las audiencias hacia los derechos individuales y colectivos, que las hace estar más atentas a aquellas emisiones televisivas que se perciben como contrarias a la dignidad humana y los derechos fundamentales. Si bien esta tendencia se había evidenciado hace ya más de una década, cobra más relevancia, en número de denuncias, en los últimos dos años.

EL SERVICIO PÚBLICO QUE CUMPLE LA TELEVISIÓN ABIERTA

Los televidentes en la actualidad atribuyen una función de servicio público a la televisión abierta, sobre la base de una convicción acerca de la importancia de la información televisiva veraz e imparcial y que dé cuenta de todas las perspectivas involucradas.

Comienza también a notarse una verdadera exigencia de parte de los públicos, para que la televisión refuerce las políticas públicas de Estado que van en beneficio de la ciudadanía, especialmente con ocasión de la pandemia de COVID 19. Los televidentes, reprochan severamente, las emisiones que desconozcan o irrespeten las directrices de la autoridad sanitaria, en el entendido, que se espera que la televisión abierta cumpla con su rol de enfatizar y reforzar dichas políticas dictadas en beneficio de todos. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que el CNTV no tiene competencias en este ámbito.

LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CASOS.

Cada año, más casos son llevados a la Corte de Apelaciones de Santiago, e incluso ante la Corte Suprema.

Algunos actores fiscalizados de la industria, especialmente los permisionarios, han encontrado en este proceder, una manera de rebajar los montos de las sanciones recibidas, que, como se señaló, corresponden a infracciones por la exhibición de películas para mayores de edad en horario de protección de menores, así calificadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica.

Aquí también es del caso destacar, que, desde fines de 2019, se ha incluido una nueva instancia judicial constituida por el Tribunal Constitucional, al cual han recurrido permisionarias de pago, impugnando la constitucionalidad del artículo 33 de la ley 18.838, invocado por el CNTV a la hora de sancionar. Es útil, aclarar aquí, que lo que mayoritariamente se pide ante el TC, es la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 33, N°2 de la Ley N°18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión, por considerarse que el precepto legal es vago e indeterminado y que no contiene criterios tales como el daño causado, la capacidad económica del infractor, la intencionalidad y la ganancia obtenida.

Esta tendencia a constitucionalizar la disputa sobre la validez de sanciones, también guarda coherencia con lo que ocurre en la sociedad chilena actual, en la que la ciudadanía, enfrentada a decisiones de la autoridad que considera “injustas”, recurre a la prueba de constitucionalidad, que implica contrastar normas legales que son percibidas cómo desalineadas con la Constitución, para pedir que no le sean aplicadas al caso concreto. En consecuencia, en el periodo 2019-2020, se puede percibir, que se da inicio a varias tendencias que irán madurando en los años siguientes, todas las cuales apuntan al empoderamiento de una ciudadanía tevidente, que exige el respeto de derechos y garantías, que muchas veces superan el marco del “correcto funcionamiento” desarrollado en el artículo 1° de la ley 18.838, y que atribuye a la televisión abierta, una función pública, como proveedora de bienes colectivos como información veraz, seria, pluralista y alineada con las políticas públicas de bien común.

LAS ETAPAS DEL PROCESO INFRAACCIONAL

De los datos analizados, se desprende que existe una notoria coherencia entre las distintas etapas del proceso infraccional. Hay cuatro datos que sustentan esta tesis.

Primeramente, la casi absoluta correspondencia entre el volumen de casos con formulación de cargos y las sanciones aplicadas: el 87,5% de los casos con formulación de cargos son sancionados.

Al mismo tiempo, en los últimos tres años, en promedio, se formula cargos al 10% del total de casos fiscalizados, mostrando una estabilización con relación a ambas etapas. En general, la baja variación entre ambas etapas internas del proceso administrativo sancionatorio muestra un proceso continuo y estable en los últimos años. Hay quienes han sostenido, que este fenómeno obedece a la circunstancia que, tanto la etapa de investigación como la de juzgamiento, se encuentran reunidas en el H. Consejo, lo que contraría la tendencia actual de crear un persecutor separado y autónomo del ente juzgador.

En virtud de estos antecedentes, es posible plantear que la proporción entre los volúmenes de fiscalizaciones de oficio y las derivadas de denuncias, se caracterizan por frecuentes fluctuaciones en razón de aumentos repentinos de denuncias ciudadanas motivadas por emisiones puntuales, lo que es propio de las dinámicas televisivas y su relación con las audiencias, por lo tanto, se hace complejo estandarizar este tipo de fiscalización en cuanto a su volumen.

Respeto a la continuación de proceso administrativo sancionatorio en la Corte Apelaciones de Santiago, al menos al inicio, también se denota una estabilidad con relación a lo resuelto por el CNTV y su ratificación por la Corte. Del total de sanciones del Consejo apeladas a la Corte, en el año 2020, la totalidad fue confirmada. Lo que ratifica que la tendencia histórica – al menos desde el 2014 – es la confirmación de casi la totalidad de las sanciones por la Corte.

Otro dato interesante de ser evaluado es el Art. 5° de las Normas Generales, que prohíbe la emisión, de películas calificadas por el CCC para mayores 18 años, en horario protegido (06:00-22:00 horas). La invocación de este artículo baja considerablemente con relación a los años 2018 y 2019, cuando era una causal dominante. Ciertamente que un motivo de esta caída está dado, principalmente, por un cambio en la focalización en la supervisión de casos de oficio.

LA IMPORTANCIA DE LAS DENUNCIAS DE LA TELEAUDIENCIA

La Ley 18.838, define como correcto funcionamiento de los servicios de televisión, el permanente respeto a 10 conceptos jurídicos indeterminados, que establecen un marco cuya aplicación a cada caso concreto le corresponde al CNTV como cuerpo colegiado.

Desde su inicio, por denuncia o de oficio, el ejercicio de la facultad de fiscalización se debe ajustar a dicha definición legal, vale decir, por un lado, encuadrar las denuncias ciudadanas dentro de las competencias del CNTV y, por el otro, establecer criterios de oficio en esa misma dirección. El proceso de fiscalización iniciado por denuncia ciudadana se ha ido posicionando como una herramienta fundamental para la aplicación de la Ley, en particular, para los servicios televisivos de libre recepción. Así, las denuncias admitidas a trámite constituyen un

principio de aplicación del correcto funcionamiento que resguarda la Ley, sobre la base de lo que la ciudadanía considera infringido.

DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Si bien, las denuncias no son vinculantes en la decisión de los casos denunciados, cabe destacar que el CNTV es reconocido como la institución a la cual la ciudadanía acude cuando reacciona frente a emisiones televisivas que considera vulneran sus derechos o los derechos de terceros. Los balances de denuncias de los últimos tres años entregan antecedentes determinantes a tener en consideración, como, por ejemplo, que la “exigencia” que realiza la ciudadanía, en el marco de la Ley 18.838, se centra específicamente en la vulneración de derechos y de la dignidad de las personas, con un particular foco, además, en la protección de la niñez y en otros aspectos fuera de la normativa que dicen relación con la responsabilidad social del canal y el comportamiento de sus funcionarios en el marco de la ética periodística.

Estos antecedentes, derivados de las denuncias ciudadanas, son coherentes con el actuar del Consejo, en cuanto a las causales invocadas para sancionar un determinado contenido. En efecto, del total de causales invocadas, el 54% corresponde a vulneración de bienes jurídicos del Art. 1° de la Ley 18.838, siendo esto coherente con lo denunciado por la ciudadanía. Este 54% está relacionados con vulneración de derechos, en particular, referidos a derechos fundamentales, tales como, la transgresión a la intimidad y la vida privada; la honra; la integridad psíquica y física y la dignidad de las personas, que son las causales más recurrentemente invocadas en las sanciones del CNTV.

En este sentido, el CNTV demuestra sintonía con las denuncias ciudadanas, pero aún es más relevante destacar, que las sanciones aplicadas por el Consejo a contenidos de TV Abierta, en la que predomina la vulneración de derechos, son confirmadas en un 100% por la Corte de Apelaciones de Santiago, aunque marginalmente con rebaja de monto de la multa.

A partir estos antecedentes, es posible plantear que el ejercicio de fiscalización de contenidos ejecutado por el CNTV presenta varias líneas infraccionales reconocibles, entre las que se encuentra, en primer lugar, la vulneración de derechos fundamentales reconocidos en el Art. 1° de la Ley 18.838. Esta línea se destaca, no solo por su alta presencia en la resolución de sanciones, sino también, por la correspondencia con los fallos de Corte que ratifican de manera sistemática estas sanciones cuando son apeladas por los canales de TV Abierta.

Otra línea destacable es la protección de la niñez. La normativa que regula la televisión da importancia al resguardo de la infancia. En primer lugar, se encuentra incluido en el Art. 1° de

la Ley 18.838 que define el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, exigiendo a los servicios televisivos el permanente respeto a la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud. Y, en segundo lugar, las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión (2016) se dictan a partir del mandato legal de resguardar a los niños y niñas menores de 18 años mediante el establecimiento de un horario de protección y la interdicción para los canales de exponerlos en los medios de comunicación.

De los datos que entrega este balance, se desprende que además del resguardo de los Derechos fundamentales en general, es posible identificar una línea de acción a partir de la protección de la niñez. Por ejemplo, del total de causales invocadas, el 48,4% corresponde a causales que están relacionadas con este factor (Formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud y los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 8° de las Normas Generales). Excluyendo el Art. 5° por su aplicación exclusivamente a la TV de pago y poniendo el foco en la TV Abierta, el 37% de las causales invocadas se refieren a la protección de la niñez.

Estos antecedentes ubican a este factor, dentro de las principales líneas fundantes de las sanciones impuestas por el CNTV y que son ratificadas, en igual medida que la anterior, por la Corte de Apelaciones de Santiago.

En las Normas Generales de 2016, en particular en su Art. 7°, se define un marco aplicable al análisis de los contenidos televisivos, dando sustento a otras causales, principalmente las vinculadas con las de vulneración de derechos fundamentales y la dignidad; y si bien, no es una causal determinante, abarca un significativo 10% del total de causales invocadas, particularmente en televisión abierta. Esta causal cumple con un rol relevante como soporte analítico por la fijación de elementos en el tratamiento del contenido televisivo. En primer lugar, define hechos y contextos comunicativos con determinadas características (delito, catástrofe, situación de vulneración de derechos, y estado de vulnerabilidad), y en segundo lugar, establece elementos de tratamiento, como el respeto a la dignidad de las personas y el llamado a evitar un tratamiento sensacionalista y/o truculento de hechos, además de precaver la victimización secundaria de las personas expuestas en TV; todos éstos, elementos definidos en el artículo 1° de las normas generales.

En este sentido, si bien en términos de volumen, lo anterior marca una menor presencia en tanto causal de sanción, se puede afirmar que, a partir de este artículo, se entrega una herramienta fundamental que va más allá de la mera exhibición de contenidos, y apunta a resolver el diálogo que debe existir entre la presencia de contenidos particulares y la forma en que éstos se exhiben en la pantalla televisiva.

ANEXO 1: NORMATIVA VIGENTE

Las definiciones de normativa vigente que resguardan el correcto funcionamiento de la televisión aplicadas por el Consejo en 2018 son: Ley 18.838, Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones Televisivas y Norma Cultural⁴.

LEY 18.838, QUE CREA AL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

Artículo 1° (...) cuya misión es velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión que operan, u operen a futuro, en el territorio nacional (...)

Se entenderá por correcto funcionamiento de estos servicios el permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Para efectos de esta ley, se entenderá por pluralismo el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género, siendo deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, regulados por esta ley, la observancia de estos principios.

NORMAS GENERALES SOBRE CONTENIDOS DE LAS EMISIONES DE TELEVISIÓN

En el Art. 1° de estas Normas se definen todos los conceptos señalados en los artículos siguientes.

Art 1°: Para los efectos de estas Normas Generales se entenderá por;

⁴ Los casos sancionados a partir del incumpliendo de la Norma cultural son sólo cuantificados, no son parte del análisis. Un análisis específico, en cuanto a contenidos de la aplicación de esta Norma se encuentra en el Balance de Programación Cultural.

- a) Contenido excesivamente violento: contenidos audiovisuales en que se ejerce fuerza física o psicológica desmesurada o con ensañamiento, o en que se produce la aplicación de tormentos o comportamientos que exaltan la violencia o incitan conductas agresivas que lesionan la dignidad humana, sin encontrar fundamento bastante en el contexto.
- b) Truculencia: contenido audiovisual que represente una conducta ostensiblemente cruel o que exalte la crueldad o abuse del sufrimiento, del pánico o del horror, sin encontrar fundamento bastante en el contexto.
- c) Contenido pornográfico: la exposición abusiva o grosera de la sexualidad o la exposición de imágenes obscenas, manifestadas en un plano de genitalidad, de lascivia y ausencia de contexto.
- d) Participación de niños, niñas o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres: 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.
- e) Horario de protección: es aquel dentro del cual no podrán ser exhibidos contenidos no aptos para menores de 18 años que puedan afectar la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud
- f) Victimización secundaria: 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.
- g) Sensacionalismo: Presentación abusiva de hechos noticiosos o informativos que busca producir una sensación o emoción en el telespectador, o que en su construcción genere una representación distorsionada de la realidad, exacerbando la emotividad o impacto de lo presentado.

Art. 2°: Se establece como horario de protección de los niños y niñas menores de 18 años el que media entre las 06:00 y las 22:00 horas. Los servicios de televisión deberán comunicar diariamente mediante 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.

Art. 3°: Se prohíbe a los servicios de televisión la difusión de programas y películas con contenido pornográfico (...).

Art. 4°: Los programas o películas con participación de niños y niñas menores de 18 años en actos reñidos por la moral y las buenas costumbres y que contengan violencia excesiva o truculencia, no podrán ser transmitidos o exhibidos por los servicios de televisión dentro del

horario de protección. Así mismo, su promoción, autopromoción, publicidad, resúmenes o extractos sólo podrán ser emitidos fuera de dicho horario.

Art. 5°: las películas calificadas para mayores de 18 años por el Consejo de Calificación Cinematográfica y aquellas no calificadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica que incluyan contenidos no apto para menores de edad, sólo podrán ser exhibidas por los servicios de televisión fuera del horario de protección. Dentro del horario de protección, la autopromoción, promoción, publicidad, resúmenes y extractos de esta programación no podrán exhibir imágenes o hacer menciones que sean inapropiadas para los menores de 18 años.

Art. 6°: En la promoción, autopromoción, publicidad, resúmenes y extractos de programación televisiva, no se podrá exhibir imágenes o hacer menciones que sean inapropiadas para los menores de edad dentro del horario de protección, y su exhibición solo podrá ser efectuada fuera de él.

Art. 7°: Los servicios de televisión, en la comunicación de hechos que revistan características de delito, de catástrofe y de situación de vulnerabilidad 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. (Estos bienes jurídicos se encuentran definidos en el Art. 1° de este mismo cuerpo normativo).

Art. 8°: Se prohíbe la divulgación de la identidad de menores de 18 años que sean autores, cómplices, encubridores, o testigos de delito, o de cualquier otro antecedente que conduzca inequívocamente a ella. Esta prohibición regirá también respecto de niños y niñas que sean presuntas víctimas de delito, y de niños y niñas cuya exhibición en televisión, atendido el contexto, puede redundar en un daño al desarrollo a su integridad física y psíquica.

ANEXO 2: REQUERIMIENTOS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A continuación, se entrega un resumen de los requerimientos:

En los requerimientos de inaplicabilidad Rol N°10523-21; N°10661-21; N°10387-21; N°10243-21 N°10436-21 y N°10510-21, se solicita la declaración de inaplicabilidad del artículo 33 N°2 de la Ley N°18.838, por no contemplar criterios objetivos, reproducibles y verificables que determinen, no sólo un mínimo y un máximo del monto de la multa a ser aplicada por el Consejo Nacional de Televisión, sino los elementos indispensables necesarios para que respete el estándar constitucional de proporcionalidad, de lo cual se sigue que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 19 numerales 2° y 3° de la Carta Fundamental.

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, con:

2.- Multa no inferior a 20 ni superior a 200 unidades tributarias mensuales, en caso de tratarse de concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión regionales, locales o locales de carácter comunitario. Para el caso de concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión de carácter nacional, las multas podrán ascender hasta un máximo de 1.000 unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia en una misma infracción, se podrá duplicar el máximo de la multa.

En el requerimiento Rol N°10733-21 se solicita la declaración de inaplicabilidad del artículo 33 N°2° y artículo 13 inciso 2° y artículo 1° incisos 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, y 8° de la Ley N°18.838.

Con respecto al artículo 33 N°2°, la petición es la misma señalada precedentemente.

El artículo 13 inciso 2° de la ley, cuya inaplicabilidad se solicita, establece una norma de atribución de culpa o imputabilidad, que, según los recurrentes, infringe el principio de culpabilidad, en virtud del cual no puede aplicarse una sanción administrativa sin que se haya verificado el elemento volitivo en el hecho infraccional, y además introduce una discriminación arbitraria al tratar como iguales a dos agentes desiguales, infringiendo los artículos 19 N°2 y 3 de la Constitución Política de la República.

Artículo 13°.- (...) Los concesionarios de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción y permisionarios de servicios limitados de televisión serán exclusiva y directamente responsables de todo y cualquier programa, nacional o extranjero, que transmitan, aun cuando se trate de transmisiones o retransmisiones vía satélite.

El artículo 1° incisos 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, y 8°, que se destacan a continuación, establece el concepto “correcto funcionamiento”, mediante una serie de conceptos jurídicos indeterminados, que, según la requirente, vulneraría el standard mínimo de seguridad jurídica que exige el principio de tipicidad; se sostiene que es un artículo omnicomprensivo, que permite al CNTV sancionar prácticamente cualquier conducta, lo que es contrario al principio de tipicidad infraccional.