

Legislación y políticas públicas en Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Colombia, México y Brasil, para la protección de niños, niñas y adolescentes en los servicios de comunicación audiovisual

María Capurro Robles y María José Guembe

INFORME PARA **LATINOAMÉRICA**

2022

MARÍA JOSÉ GUEMBE

Abogada (UBA) y magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Notre Dame University). Es investigadora asociada de OBSERVACOM, especializada en protección de los derechos humanos en el sector audiovisual. Fue directora de Protección de Derechos en la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina y titular transitoria del organismo. Es profesora en la Universidad Nacional de Lanús. Integra el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

MARÍA CAPURRO ROBLES

Abogada (UBA), magíster en Ciencias de la Comunicación y doctoranda en Medios, Comunicación y Cultura (Universidad Autónoma de Barcelona). Es investigadora asociada a OBSERVACOM, especializada en protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en el sector audiovisual. Fue subdirectora de Protección de Derechos de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina desde su creación hasta 2019.

Es una publicación de OBSERVACOM
Observatorio Latinoamericano
de Regulación, Medios y Convergencia

Gral. César Díaz 1239/101
Montevideo, Uruguay
www.observacom.org

**Con el apoyo de Fundación
Friedrich Ebert**

Queremos agradecer a las personas que contribuyeron con la elaboración de esta investigación, aportando información y valiosas devoluciones a las versiones preliminares del texto. ◀



Sobre licencia CC: https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html

1.

Introducción

América Latina presenta un panorama homogéneo en la protección legal de los derechos de la infancia y la adolescencia. El proceso de reconocimiento de derechos se inició con la salida de regímenes dictatoriales, que dio lugar a la reforma de algunas constituciones políticas y también a la ratificación de los tratados de derechos humanos del sistema universal e interamericano de protección. La región lideró en 1989 la campaña por la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas.

Este panorama auspicioso en materia de legislación no se condice necesariamente con avances en materia de promoción y protección adecuada y efectiva de los derechos. Así lo reconoce UNICEF en su informe “La adecuación normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina, Avances y Deudas con la Niñez”, elaborado al cumplirse 30 años de la CDN.¹

Los derechos de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNyA) se rigen por leyes específicas, pero se ven afectados/protegidos también por otras regulaciones que hacen al desenvolvimiento de sus vidas en diferentes planos. En cuanto a su protección en la comunicación audiovisual es preciso analizar cómo los Estados regulan la actividad de los medios,

¹ UNICEF, *La adecuación normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina. Avances y deudas con la niñez*, Panamá, República de Panamá, agosto de 2019. Disponible [aquí](#) (consultado el 12-11-2021)

qué derechos reconocen, qué medidas de promoción y protección exigen, cuáles son los actores alcanzados por esas obligaciones, cómo fiscalizan su cumplimiento y qué medidas adoptan en casos de transgresiones.

En la región esa regulación legal es dispar. Varios países contemplan la perspectiva del interés público en la actividad de los medios e incorporan previsiones destinadas a la protección específica de los derechos de la niñez y la adolescencia.² No obstante, se advierten serias deficiencias al momento de implementar las leyes y hacerlas cumplir. En algunos Estados la protección legal es mínima.

Este documento se propone brindar un panorama sobre el estado de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación audiovisual tradicionales, abiertos y restringidos. Especialmente focalizaremos en la televisión que es, de estos medios, la que concentra en mayor número a las audiencias infantiles brindando entretenimiento e información.

Sabemos que la atención se concentra actualmente en los debates sobre cómo regular la comunicación a través de internet y los servicios audiovisuales on line, lo que representa un enorme desafío. Sin embargo, como veremos a lo largo de estas páginas, la regulación de la televisión en la región presenta aún deficiencias estructurales que exponen a los niños, niñas y adolescentes a la vulneración reiterada de sus derechos. Resulta ineludible el debate social y la reversión de estas deficiencias para avanzar en la regulación de los nuevos servicios y plataformas.

El estudio se concentra en siete países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

Comenzaremos por analizar las obligaciones internacionales vigentes en el cruce entre derechos de la niñez y adolescencia y medios de comunicación audiovisuales y a cuáles de esos medios alcanza. En función de ese panorama destacaremos los problemas que presentan los marcos normativos y su aplicación concreta y las cuestiones que consideramos cruciales para la efectiva protección de niñas, niños y adolescentes. ◀

² Se destacan en este aspecto las leyes de Uruguay (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2014), Argentina (Ley de Servicios de Comunicación audiovisual de 2009), México (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014), Bolivia (Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 2011), Venezuela (Ley Orgánica de Telecomunicaciones, del 2000) y Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión de 2004), Ecuador (Ley Orgánica de Comunicación, 2013).

2.

El alcance de las obligaciones internacionales en materia de niñez, adolescencia y comunicación audiovisual

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho a la libertad de expresión (artículo 13) y el derecho a recibir información y contenidos adecuados (artículo 17), y obliga a los Estados a brindar una protección adecuada estableciendo mecanismos efectivos para velar por su cumplimiento.

En el ejercicio de estos derechos entran en juego los medios de comunicación -públicos y privados, abiertos, gratuitos, pagos, comerciales, educativos, comunitarios- con los que los niños, niñas y adolescentes interactúan en la búsqueda de información y entretenimiento que son vitales para su desarrollo y bienestar.

De acuerdo con las distintas etapas de evolución de niños y niñas y en tanto adquieren mayor autonomía, el vínculo con los medios cambia y las obligaciones de estos se modifican. La legislación debe tener en consideración los principios de desarrollo y autonomía progresiva que son rectores en la protección integral de la niñez y de manera especial el interés superior del niño.

Se entiende por interés superior del niño el objetivo de garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos

por la Convención, y el desarrollo integral, holístico, del niño, niña y adolescente, es decir, abarcando su desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social.

De acuerdo con lo interpretado por el Comité de los Derechos del Niño, órgano que supervisa la aplicación de la Convención, los Estados tienen la obligación de “garantizar el interés del niño se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas que tomen decisiones que conciernen o afecten a un niño” (O.G. Nro 14, párrafo 14 punto c). Esta interpretación del Comité, plasmada en la Observación General Nro. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, confirma entonces una responsabilidad que se extiende a toda la sociedad, incluidas instituciones privadas como los medios de comunicación, siendo el Estado quien debe “velar por que el requisito de que se tenga en cuenta el interés superior del niño *se recoja y aplique* en todas las [...] normas que rigen el funcionamiento de las instituciones públicas o privadas que prestan servicios relacionados con los niños o que repercuten en ellos, y los procedimientos judiciales y administrativos a todos los niveles, como un derecho sustantivo y una norma de procedimiento” (O.G. Nro 14, párrafo 15 a, el destacado es propio). Así, de acuerdo con los estándares internacionales, la obligación no puede ser delegada sin más por el Estado en las empresas de medios.

En la Observación General Nro. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación

con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, el Comité dedica también un párrafo específico a las obligaciones de los medios de comunicación: “La industria de los medios de comunicación, incluidos los sectores de la publicidad y la mercadotecnia, puede afectar tanto negativa como positivamente a los derechos del niño. En virtud del artículo 17 de la Convención, los Estados tienen la obligación de alentar a los medios de comunicación, incluidos los privados, a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, por ejemplo, en relación con estilos de vida saludables. Los medios *deben estar regulados de manera adecuada* para proteger a los niños contra la información perniciosa, especialmente material pornográfico o material que presente o fomente la violencia, la discriminación y las imágenes sexualizadas de los niños, al tiempo que se reconoce el derecho de los niños a la información y la libertad de expresión. Los Estados deben alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices que velen por el pleno respeto de los derechos del niño, incluida su protección contra la violencia y las representaciones que perpetúen la discriminación, en toda la cobertura de los medios” (O.G. Nro. 16, párrafo 58, el destacado es propio).³

Es así que la obligación estatal consiste en establecer regulaciones dirigidas a los medios de comunicación y alentar, a su vez, a que estos elaboren directrices. Así, la autorregulación que encarnan estas directrices es complementaria y no suple la regulación estatal que debe ser, a su vez, “adecuada”, según palabras del propio Comité, para garantizar la protección integral de los derechos de niños y niñas.

3 Este mismo enfoque ha adoptado el Comité recientemente en la Observación General Nro. 25 sobre derechos de los niños en relación con el entorno digital, en la que reitera que las empresas proveedoras de servicios tienen que respetar, prevenir y remediar cualquier violación a los derechos de niños, niñas y adolescentes que se produzca en el contexto de la provisión del servicio, y que es obligación de los Estados asegurar que las empresas cumplan con estas responsabilidades.

Los organismos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, en particular la Comisión y la Corte, en el marco de la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos (en particular del artículo 13.4) son coincidentes en ratificar la potestad estatal de establecer regulaciones que tengan por objeto la protección de niños y niñas, en el marco de la garantía de la libertad de expresión. Al respecto, el documento *Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas* elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y de reciente publicación, considera en relación con las restricciones sobre contenidos, que “el acceso de la infancia a cierto contenido potencialmente perjudicial no debe ser prevenido mediante mecanismos de censura previa o prohibiciones generales para toda la población, sino a través de la regulación por ley del acceso de niños y niñas a los mismos, a través de mecanismos de clasificación indicativa y/o de franjas horarias para emisión de determinados contenidos, así como de controles parentales facilitados por las nuevas tecnologías desplegadas en Internet”.⁴ En un epígrafe específico, la Relatoría detalla el tipo de contenidos que suelen ser, en las normativas regionales, motivo de restricciones⁵ y destaca el imperativo de que éstas respeten los requisitos de perseguir un fin legítimo e imperativo (en este caso la protección de la niñez), respetar el principio de proporcionalidad, e incluir definiciones claras y precisas que eviten interpretaciones arbitrarias y aporten herramientas certeras a quienes deben tomar decisiones y también aplicar la normativa. Respecto

a este último punto, la Relatoría destaca, en consonancia con estándares previos, que la normativa debe ser aplicada y supervisada por órganos estatales independientes.

A continuación, analizaremos los marcos normativos estatales a la luz de los estándares reseñados, iluminando sus debilidades y fortalezas en la promoción y protección de los derechos. ◀

4 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019), *Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas*, pág. 10 [En línea [aquí](#)] (última consulta 20 de octubre de 2021)

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

3.

Problemas que se identifican en la promoción y protección de la niñez

3.1 Deficiencias y fortalezas de los marcos legislativos

La mayoría de los países que analizamos cuentan con leyes específicas sobre medios de comunicación. Todas ellas contemplan, aunque en diferente medida, la protección de los niños, niñas y adolescentes. Adecuar la normativa interna es una obligación estatal y resulta crucial para poder reclamar el cumplimiento de los derechos de la niñez. Pero las leyes por sí solas no garantizan la efectividad de los derechos, que requieren, entre otros factores, de agencias estatales comprometidas, fuertes e independientes, capaces de hacerlas cumplir.

En este apartado haremos foco en la integración entre los marcos legales de protección integral de la niñez y la regulación de los medios audiovisuales; en las normas que establecen la protección sobre los contenidos audiovisuales, su nivel de detalle y las obligaciones que imponen; la existencia de normas que permitan a niños y adolescentes disfrutar de programaciones adecuadas a su nivel de desarrollo; las regulaciones sobre publicidad y aquellas que garantizan la accesibilidad para las personas con discapacidad.

Integración de la normativa de niñez y la regulación de la comunicación audiovisual

La normativa de México reconoce los derechos de la infancia y la adolescencia en la comunicación audiovisual y diseña un sistema complejo con competencias concurrentes.

El reconocimiento de los derechos está en línea con la Convención sobre los Derechos del Niño. Tanto la Constitución Política⁶ como la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR)⁷ y Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁸ se ocupan específicamente del vínculo entre niños y medios. Contemplan aspectos sustantivos referidos a la protección en su carácter de audiencias de medios y también en el tratamiento que se les da en la programación.⁹ Esta integración se plasma, además, en que las normas prevén la participación de las autoridades del Sistema Nacional de Protección Integral en la elaboración de lineamientos generales de protección de la niñez en los medios audiovisuales y en la potestad de exigir administrativa y judicialmente el cumplimiento de la normativa.¹⁰

Uruguay cuenta con un Código de la Niñez y la Adolescencia que ha sido calificado por UNICEF como una de las legislaciones más modernas de la región y adecuada al marco jurídico internacional.¹¹ El Código tiene previsiones específicas dirigidas a los medios de comunicación, tanto a la programación como a la publicidad¹² y se complementa con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA)¹³ que cuenta con un capítulo dirigido especialmente a la niñez. Esas previsiones fueron elaboradas a partir de una serie de recomendaciones emanadas de un Consejo Técnico Consultivo coordinado por Unesco y Unicef, con amplia participación de la sociedad civil. Se trata de un marco normativo que arraiga en el paradigma de protección integral de la Convención de Derechos del Niño.

En Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual¹⁴ adopta expresamente dicho paradigma de protección integral e incorpora la obligación de los actores de la comunicación audiovisual de respetar la Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes,¹⁵ emanada de la Convención. Lo primero queda expresamente consignado

6 Artículo 3.

7 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), sancionada en 2014.

8 Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes, sancionada en 2014. Las previsiones que refieren a niñez y medios se encuentran previstas mayormente en los capítulos decimocuarto a decimoséptimo.

9 La LFTR reconoce en su artículo 222 el principio de interés superior del niño. La normativa de niñez y adolescencia protege los derechos de no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, en sentido amplio, en la información dirigida a la opinión pública, lo que implica que no deben permitir identificarlos ni directa ni indirectamente. También se protege su honra, imagen o reputación. Se habilita una amplia legitimación para el ejercicio de acciones administrativas y judiciales y también para solicitar medidas precautorias (ver artículos del capítulo séptimo).

10 Las Procuradurías de Protección y cualquier persona interesada, podrán promover ante las autoridades administrativas competentes la imposición de sanciones a los medios de comunicación. También estarán facultadas para promover acciones colectivas para que la justicia ordene a los medios de comunicación que se abstengan de difundir información o contenidos que pongan en peligro de forma individual o colectiva, la vida, la integridad, la dignidad u otros derechos de niñas, niños y adolescentes y, en su caso, reparen los daños que se hubieren ocasionado (Artículo 70, Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes).

11 *La Adecuación Normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina. Avances y Deudas con la Niñez, cit.* Nota 1.

12 Ley 17.823, artículos 181 a 185.

13 Ley 19.307, promulgada el 29 de diciembre de 2014.

14 Ley 26.522, promulgada el 10 de octubre de 2009.

15 Ley 26.061, promulgada el 28 de septiembre de 2005.

en la Nota al artículo 68 sobre protección en los contenidos y contenidos dedicados; la segunda cuestión está plasmada en el artículo 71 de la Ley de acuerdo con el cual “quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento” de lo dispuesto en una serie de normas de protección de grupos, entre ellas la ley de protección integral de la niñez. Se trata de una disposición legal clave para incorporar al ámbito de la responsabilidad de los servicios audiovisuales, en lo pertinente, la salvaguarda de derechos fundamentales como la dignidad, la intimidad personal y familiar, la honra, la imagen, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a ser oído/a, todos ellos consagrados en la normativa de protección.¹⁶

En Colombia, el reconocimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes en su relación con los medios audiovisuales es robusto en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1.098 de 2006) que en su artículo 47 reconoce, como pocas otras normativas en la región, una extensa y detallada nómina de derechos y obligaciones a cargo

de los medios de comunicación. El artículo, alineado en todo con el paradigma de la protección integral de la Convención sobre los Derechos del Niño, abarca deberes de abstención (es decir, conductas en las que no deben incurrir los medios de comunicación) y obligaciones positivas, medidas de promoción y de adopción de políticas que permitan la realización de los derechos de la niñez en los medios de comunicación.¹⁷

El artículo establece textualmente: “Los medios de comunicación serán responsables por la violación de las disposiciones previstas en este artículo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá hacerse parte en los procesos que por tales violaciones se adelanten contra los medios”. Ahora bien, la falta de reglamentación de este artículo y la falta de inclusión en la normativa de la determinación del procedimiento por medio del cual se formulará el reproche formal por estas conductas, el régimen sancionatorio que este acarree y demás elementos de exigibilidad de lo dispuesto en la ley, ha motivado que la norma sea objeto de extensa controversia aún no saldada en el país, y transforman en virtual “letra muerta” su contenido.

16 Puntualmente, el artículo 22 de la Ley 26.061 consagra el derecho a la dignidad y establece obligaciones específicamente dirigidas a los medios de comunicación en los siguientes términos: “Derecho a la dignidad. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen. Se prohíbe exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de esta ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en contra de su voluntad y la de sus padres, representantes legales o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar”.

17 ARTÍCULO 47. Responsabilidades especiales de los medios de comunicación. Los medios de comunicación, en el ejercicio de su autonomía y demás derechos, deberán: **1.** Promover, mediante la difusión de información, los derechos y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes, así como su bienestar social y su salud física y mental. **2.** El respeto por la libertad de expresión y el derecho a la información de los niños, las niñas y los adolescentes. **3.** Adoptar políticas para la difusión de información sobre niños, niñas y adolescentes en las cuales se tenga presente el carácter prevalente de sus derechos. **4.** Promover la divulgación de información que permita la localización de los padres o personas responsables de niños, niñas o adolescentes cuando por cualquier causa se encuentren separados de ellos, se hayan extraviado o sean solicitados por las autoridades competentes. **5.** Abstenerse de transmitir mensajes discriminatorios contra la infancia y la adolescencia. **6.** Abstenerse de realizar transmisiones o publicaciones que atenten contra la integridad moral, psíquica o física de los menores, que inciten a la violencia, que hagan apología de hechos delictivos o contravenciones, o que contengan descripciones morbosas o monográficas. **7.** Abstenerse de transmitir por televisión publicidad de cigarrillos y alcohol en horarios catalogados como franja infantil por el organismo competente. **8.** Abstenerse de entrevistar, dar el nombre, divulgar datos que identifiquen o que puedan conducir a la identificación de niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas, autores o testigos de hechos delictivos, salvo cuando sea necesario para garantizar el derecho a establecer la identidad del niño o adolescente víctima del delito, o la de su familia si esta fuere desconocida. En cualquier otra circunstancia, será necesaria la autorización de los padres o, en su defecto, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La Corte Constitucional colombiana resolvió un caso en el cual se debatían distintas cuestiones de constitucionalidad referidas a la Ley 1.098, entre las que se incluía el artículo 47.¹⁸ La Corte exhortó al Congreso a reglamentar el artículo, en particular en lo respectivo a las obligaciones de abstención (incisos 5 a 8 del artículo), el carácter de la responsabilidad que su incumplimiento acarrea y el tipo de procedimiento sancionatorio que el Estado desplegará en esta circunstancia.

Además de este artículo, los artículos 48 y 49 del Código atañen a la actividad de los medios y se analizan en los apartados que siguen.

Perú cuenta con un Código de los Niños y Adolescentes¹⁹ que contempla los derechos reconocidos en la CDN, aunque en muchos casos con alcance más limitado que el que le han otorgado los órganos de interpretación autorizados, y con un nivel bajo de especificidad. Entre los derechos que se relacionan con los medios de comunicación encontramos el derecho a la libertad de expresión, información y opinión²⁰ y el derecho a la privacidad y a la propia imagen, estos últimos restringidos a los casos en que los niños o niñas están involucrados en la comisión de hechos delictivos.²¹

La regulación de la actividad audiovisual reconoce entre los principios de los medios de comunicación la protección y formación integral

de los niños y adolescentes.²² Esta mención no se acompaña de otras normas que reconozcan derecho a la niñez, solo se complementa con una franja horaria de protección familiar.²³ Como explicaremos más adelante, se trata de un sistema en el que la protección se delega en el ámbito familiar y privado.

Dejamos para el final el caso de Chile ya que se trata del único país de los que se analizan en este documento que no cuenta con una norma que adecúe a nivel interno los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, tratado que ese país ratificó y que cuenta con rango supralegal aunque no existe consenso sobre su jerarquía constitucional. Esta falta de una ley de protección integral constituye, de acuerdo con el análisis de UNICEF, “una gran deuda que [...] continúa sin saldarse y ha provocado el reproche del Comité de los Derechos del Niño en sus tres últimas observaciones finales al Estado”.²⁴ Es por ello que en Chile no podemos hablar de una articulación entre normativa de protección y normativas audiovisuales, tal como hemos visto en otros países de la región.

Ahora bien, esta situación se encuentra rectificada, en cierta medida, si tenemos en cuenta que el texto actualmente vigente del artículo 1 de la Ley 18.838 -por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Televisión y se determinan sus competencias- establece que velará por

18 Corte Constitucional mediante sentencia C- 442 de 2009.

19 Ley N° 27.337, que se complementa con la ley 30.466 y su reglamentación, que establecen parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño o niña. Allí se reconoce expresamente que las autoridades de las entidades públicas y privadas son responsables de garantizar el bienestar de la niña, niño o adolescente, que comprende las necesidades materiales, físicas, educativas y emocionales, así como el afecto y la seguridad que garanticen su desarrollo integral.

20 Artículos 9 y 10.

21 Artículo 6.4.

22 Artículo II g).

23 Artículo 40.

24 UNICEF – Oficina Regional para Latino América y el Caribe, “La adecuación normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina. Avances y deudas con la niñez”, Panamá, 2019, p. 112. El informe refiere a las siguientes Observaciones Generales del Comité sobre Derechos del Niño: CRC/C/CHL/CO/4-5 (2015); CRC/C/CHL/CO/3 (2007) y CRC/C/15/Add.173 (2002).

el “correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión que operan, u operen a futuro” en Chile y que “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” (el destacado es propio). Es decir que el respeto de la Convención sobre los Derechos del Niño, tratado internacional de derechos humanos ratificado por ese país, se incluye entre las normas que deben respetar los servicios de televisión que allí operan. Del mismo modo, numerosos documentos oficiales del Consejo Nacional de Televisión dan expresa cuenta del sentido rector que tiene la Convención sobre los Derechos del Niño, y sus instrumentos jurídicos interpretativos a nivel supranacional, al momento de abordar lo atinente a regulaciones y políticas públicas referidas a la protección de la niñez y la adolescencia.

En Brasil, la Constitución consagra derechos y establece pautas vinculadas con la actividad de los medios de comunicación en distintos pasajes de su articulado. En particular el Capítulo V de la Comunicación Social, es el que establece la función reguladora del Estado en relación con la protección de las audiencias de la televisión y demás elementos de regulación del sistema de medios (condiciones para el otorgamiento de licencias, disposiciones sobre régimen de propiedad de los medios, características que deben cumplir

la producción y la programación de la televisión y la radio, etc.).

En lo que atañe específicamente a la protección de niñas, niños y adolescentes, el artículo 220, luego de establecer la prohibición de censura y otras reglas sobre las que volveremos oportunamente, dispone en el inciso 3 que corresponde a la ley federal: “I) regular las diversiones y espectáculos públicos, correspondiendo al Poder Público informar sobre su naturaleza, los límites de edad para los que se recomiendan, los locales y horarios en que su presentación se muestre inadecuada; II) establecer los medios legales que garanticen a la persona y a la familia la posibilidad de defenderse de programas o programaciones de radio y televisión que contraríen lo dispuesto en el art. 221, así como de la publicidad de productos, prácticas y servicios que puedan ser nocivos a la salud y al medio ambiente”.

El mencionado artículo 221 establece que “La producción y la programación de las emisoras de radio y televisión, atenderán a los siguientes principios: I) preferencia a las finalidades educativas, artísticas, culturales e informativas; II) promoción de la cultura nacional y regional y estímulo a la producción independiente que haga posible su divulgación; III) regionalización de la producción cultural, artística y periodística, de acuerdo con los porcentajes establecidos en la ley; IV) respeto a los valores éticos y sociales de la persona y de la familia”.

A su vez, Brasil fue uno de los primeros países de la región en incorporar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su normativa interna a través de la adopción del Estatuto del Niño y del Adolescente en 1990, a poco

de la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño.²⁵ Como veremos en los epígrafes respectivos, el Estatuto condensa los principales lineamientos tanto para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en su relación con los medios de comunicación, tanto en la dimensión de la promoción como de la protección.

La protección en relación con los contenidos

La protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en México se establece a través de un sistema de clasificación temática de los contenidos que, en el caso de la televisión radiodifundida, se combina con franjas horarias y con advertencias al público y en el caso de la televisión restringida sólo con información pública y advertencias que se deben exhibir en la pantalla al inicio y en la mitad de los programas.

Si bien la LFTR creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones con competencia respecto de los servicios de comunicación audiovisual, la elaboración de los lineamientos de protección de las audiencias infantiles la lleva a cabo la Secretaría de Gobernación (Segob). La norma no es clara en cuanto a esta competencia. El artículo 217 dice: “Corresponde a la Secretaría de Gobernación: (...) VIII. Verificar que las transmisiones de radio y televisión cumplan con los criterios de clasificación,

que se emitan en términos de la presente Ley, incluidos aquellos relativos a la programación dirigida a la población infantil, de conformidad con los lineamientos que emita en términos de la presente Ley”. De ese inciso la Segob ha interpretado que la elaboración de las clasificaciones está dentro de su competencia y ha dictado los Lineamientos de Clasificación de Contenidos Audiovisuales.²⁶ Interpretaciones fundadas sostienen que la LFTR no autoriza a dicha Secretaría a dictar normas de alcance general en esta materia, mientras que el IFT se encuentra autorizado a ello, tanto por la propia ley como por la Constitución Nacional.²⁷

Los Lineamientos de la Segob establecen las restricciones que deben aplicarse a los contenidos audiovisuales en función de distintas etapas de la niñez y la adolescencia. Las categorías de contenidos se basan en los elementos de violencia, sexualidad, adicciones y lenguaje. En función de ello la programación se clasifica en: “AA” contenido dirigido al público infantil; “A” contenido apto para todo el público; “B” contenido para adolescentes desde 12 años; “B15” contenido para adolescentes mayores de 15 años; “C” contenido no apto para personas menores de 18 años.

La televisión y la radio abiertas pueden pautar contenido “AA” y “A” en cualquier horario; “B” entre las 4 pm a las 5:59 am; “B15” desde las 7 pm a las 5:59 am; y “C” desde las 00 am hasta

25 El Estatuto fue adoptado por medio de la Ley 8.069.

26 Disponible [aquí](#) (consultado por última vez el 20-11-2021)

27 Afirma Clara Luz Alvarez que “Segob carece de facultades para expedir disposiciones administrativas de carácter general en cuanto a la clasificación de contenidos audiovisuales. Ningún precepto legal o reglamentario le otorga facultades. La LFTR únicamente otorga facultades a Segob para emitir lineamientos para ‘publicidad pautada en la programación destinada al público infantil’ en términos de la fracción X del artículo 217 de la LFTR. Además, el que Segob tenga facultades para sancionar el incumplimiento en cuanto a contenidos conforme a los artículos 297 párrafo cuarto y 308 de la LFTR, no le confiere facultades para expedir disposiciones de carácter general. Si bien el Reglamento Interior de Segob en su artículo 6 fracción III le faculta a establecer normas que deben regir a las unidades administrativas, esto no implica que pueda imponer normas para regir fuera de las unidades administrativas, porque esta facultad refiere a normas internas para un mejor desempeño y funcionamiento de la administración pública.” Álvarez, Clara Luz, *Telecomunicaciones y Radiodifusión en México*, UNAM, Posgrado Derecho, Ciudad de México, 2018, p. 156 y ss.

las 5 am. La televisión restringida sólo está obligada a dar a conocer la clasificación en su programación y a realizar advertencias.

A su vez, la LFRT prohíbe que en la programación para la niñez la publicidad exhiba conductas ilegales, violentas o que pongan en riesgo la integridad o vida, mostrar conductas o productos que atenten contra la salud física o emocional, presentar a niñas, niños o adolescentes como objeto sexual, exagerar las propiedades o cualidades de un producto o servicio, generar falsas expectativas, incitar directamente a que compren o pidan que se les compre o contrate un producto o servicio, contener mensajes subliminales o subrepticios.²⁸ Los Lineamientos proveen una descripción detallada de las restricciones en cada una de las materias que se consideran inconvenientes de acuerdo a las etapas de desarrollo. No obstante, la protección de la niñez es extremadamente débil ya que la franja reforzada concluye a las 4 pm y a partir de esa hora, la protección se flexibiliza y se habilita la programación de contenidos con mayores dosis y tipos de violencias, sexo, adicciones y con lenguaje menos cuidado.

Originalmente la franja de protección de la niñez era más extensa. La reforma permitió que las empresas comerciales, puedan pautar publicidad de cualquier tipo la mayor parte del día ya que la comunicación comercial debe cumplir los mismos criterios clasificatorios que la programación²⁹, y en el horario de mayor protección para la niñez se suma la prohibición de pautar publicidad de comidas o bebidas no saludables. El sector comercial pugna por reducir la franja

horaria en la que no podían pautar ese tipo de publicidades y lo lograron a través de una modificación de los lineamientos que restringieron el horario de máxima protección que antes se extendía hasta las 7 pm. Para ello argumentaron que la adolescencia comienza a los 12 años y que, desde esa edad, en virtud del desarrollo progresivo, se requiere menor protección.³⁰ De esta manera, a partir de las 4pm estas audiencias de muy corta edad se ven expuestas a contenidos no aptos para su etapa de desarrollo y sus necesidades y también a publicidad de productos que afectan su salud. A partir de las 7 pm se habilita la programación para mayores de 15 años, donde los permisos en cuanto a los contenidos ya son mucho más laxos.

El IFT puso de manifiesto la gravedad de esta situación, que contradice los estándares internacionales de protección de la niñez, en un informe en el que reconoce que el horario de mayor presencia de audiencias infantiles frente al televisor es entre las 8 pm y las 10 pm.³¹

La reforma de los Lineamientos fue objeto de un amparo judicial en defensa de los derechos de niños y niñas, que la justicia resolvió positivamente en primera instancia y clausuró en la etapa de apelación en virtud de la propuesta de la Secretaría de Gobernación de revisar periódicamente los criterios clasificatorios y producir una Guía para el control parental. Ambas medidas fueron incumplidas por las autoridades.

En conclusión, la normativa no resguarda adecuadamente a las audiencias infantiles durante la mayor parte del día, en casi la totali-

28 Artículo 246.

29 Artículo 244 y 246 de la LFTR.

30 Modificación a los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos, publicados el 21 de agosto de 2018. DOF: 14.02.2020

31 IFT, Estudio sobre Oferta y Consumo de Programación para Público Infantil en Radio y Televisión, 2015.

dad de la oferta televisiva. En la radiodifusión sólo son protegidas hasta las 4 pm y en la televisión restringida dependen completamente del autocontrol o del control parental. Como veremos, esta situación se conjuga con la ausencia de supervisión y control por parte de la autoridad regulatoria, lo que plantea un serio desajuste respecto de las obligaciones de protección que recaen sobre el Estado mexicano.

Perú muestra una situación similar a la de México en las deficiencias en la implementación del horario de protección a la niñez.

Dentro de lo que se denomina “horario familiar”, que va de 6 am a 10 pm, la Ley de Radio y Televisión³² indica que la programación debe evitar “los contenidos violentos, obscenos o de otra índole, que puedan afectar los valores inherentes a la familia, los niños y adolescentes”³³. Los prestadores son los responsables de clasificar la programación y la publicidad comercial así como de decidir sobre su difusión, según las franjas horarias.³⁴

En términos generales la publicidad sigue el mismo régimen de clasificación y horarios que la programación, pero suma algunas restricciones que se encuentran contempladas en la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes.³⁵ Es así que la publicidad que se dirija al público de menos de 16 años no debe incentivar el consumo inmoderado de alimentos y bebidas no alcohólicas, con grasas trans, alto contenido de azúcares, sodio, y grasas saturadas.

También se establece una serie de restricciones sobre técnicas y mensajes que induzcan a los chicos y chicas a su consumo o a llevar a cabo conductas disvaliosas en relación con el consumo de estos alimentos o bebidas.³⁶

El Reglamento de la ley establece que las franjas horarias a respetar son tres: el horario “de protección al menor”, de 6 am a 10 pm, en el que niños y niñas pueden acceder a los contenidos (programas, avances de programación y publicidades) sin supervisión adulta; el horario para mayores de 14 años con orientación adulta, que se extiende de 10:01 pm a 11:59 pm; y el horario para adultos, que es después de las 00 am.³⁷ Las franjas horarias se combinan con un sistema de advertencias informativas para que la audiencia pueda reconocer la programación que se ofrece, previstas en el artículo 42 de la Ley.

La descripción de las restricciones que aplica a cada una de las tres franjas horarias es en extremo vaga. Por ejemplo, en el horario de mayor protección las normas estipulan que la programación no debe contener violencia o contener “muy poca”; no debe presentar “lenguaje inapropiado, conductas disruptivas ni situaciones o diálogos de naturaleza sexual”, sin especificar, por ejemplo, el contexto discursivo en que esos diálogos no resultan adecuados para niños y niñas o qué implica que una situación sea disruptiva en los contenidos de la programación.³⁸ La definición de lo que engloba cada una de esas indicaciones queda a criterio exclusivo de los licenciarios

32 Ley 28.278, reglamentada por Decreto Supremo N° 005-2005-MTC.

33 Artículo 40.

34 Artículo 41.

35 Ley 30.021, artículo 8.

36 La Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la encargada de fiscalizar el cumplimiento de estas pautas. Artículo 11.

37 Artículo 103 Decreto Supremo N° 005-2005-MTC y artículos 15 y 16 de la Resolución Ministerial N° 586-2021-MTC/01.

38 Artículos 15 y 16 de la Resolución Ministerial N° 586-2021-MTC/01.

que tienen, por ley, la potestad de determinar qué es adecuado o inadecuado a las etapas de desarrollo y evolución de las niñas, niños y adolescentes.³⁹

En otros contextos la definición de estos temas es materia de trabajo interdisciplinario entre autoridades públicas y personas expertas en educación, psicología, comunicación social, psicopedagogía. La legislación peruana lo delega al campo de la autorregulación y desentiende a las autoridades públicas de la protección de la niñez y la adolescencia.

En el informe *Representaciones sociales de las niñas, niños y adolescentes que predominan en los programas de televisión peruana de señal abierta* presentado en 2021, el propio Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV), órgano estatal en el que tienen representación distintos sectores de la comunicación audiovisual, analiza extensamente que la normativa y el sistema vigente no son adecuados a los fines que debieran perseguir. Entre otras conclusiones, el informe advierte sobre contenidos no aptos para niños, niñas y adolescentes emitidos en horario familiar (con particular preocupación se detallan en el informe coberturas que incluyen escenas de violencia de distinto tipo); sobre la escasa programación especialmente destinada a niños, niñas y adolescentes; y sobre la ineficiencia de los mecanismos de reclamo frente a posibles afectaciones de derechos.⁴⁰

La ley de Uruguay brinda mayor protección a las audiencias infantiles. El Código de la Niñez y Adolescencia estipula que la programación y las publicidades no deben vulnerar los derechos de los niños y adolescentes, los principios reconocidos en la Constitución de la República y las leyes, o incitar a actitudes o conductas violentas, delictivas, discriminatorias o pornográficas. En las franjas horarias más susceptibles de audiencia infantil y adolescente deben favorecer los objetivos educativos, potenciar los valores humanos y los principios del Estado democrático de derecho, y evitar contenidos que promuevan actitudes o conductas violentas, delictivas, discriminatorias o pornográficas, o fomenten los vicios sociales.⁴¹ La ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fija esa franja horaria entre 6 am y las 10 pm y aplica las restricciones no solo a los programas sino también a los avances de programación y los mensajes publicitarios.⁴²

La ley protege los derechos de la niñez al ordenar la exclusión en dicha franja de una serie de contenidos, bastante detallados, que incluyen:

- Las imágenes con violencia excesiva, entendida como violencia explícita utilizada de forma desmesurada o reiterada, en especial si tiene resultados manifiestos de lesiones y muerte de personas y otros seres vivos (asesinatos, torturas, violaciones, suicidios o mutilaciones).

39 De acuerdo a lo establecido en la Ley es responsabilidad de los titulares de los servicios de radiodifusión vigilar el contenido de la programación a ser difundida a fin de evitar afectar los valores inherentes de la familia, propiciándose la autorregulación y, en ese sentido, la implementación de políticas para informar sobre advertencias en el contenido a ser emitido (artículo 103, Decreto 5/2015 MTC). “Los titulares de los servicios de radiodifusión son los responsables de clasificar la programación, la publicidad comercial así como decidir sobre su difusión, teniendo en cuenta las franjas horarias establecidas” (artículo 41 de la Ley de Radio y Televisión).

40 CONCORTV (2020), *Representaciones sociales de las niñas, niños y adolescentes que predominan en los programas de televisión peruana de señal abierta*, [Disponible [aquí](#)] (Última consulta 20 de octubre de 2021).

41 Artículos 181 y 182.

42 Artículo 32 de la LSCA.

- Truculencia, entendida como la presentación de conductas ostensiblemente crueles o que exalten la crueldad, o que abusen del sufrimiento, del pánico o del terror, o que exhiban cadáveres o resultados de crímenes en forma abierta y detallada.
- Apología, exaltación o incitación de la violencia y las conductas violentas, del delito o las conductas delictivas.
- Pornografía, entendida como la exhibición de materiales, imágenes o sonidos de actos sexuales, o sus reproducciones, con el fin de provocar la excitación sexual del receptor.
- Exhibición de escenas con actos sexuales explícitos, obscenos o degradantes, o de elementos de prácticas sadomasoquistas.
- Apología, exaltación o incitación a la pornografía, la explotación sexual o los delitos sexuales.
- Exhibición de consumo explícito y abusivo de drogas legales e ilegales.
- Apología, exaltación o incitación al consumo de drogas o al narcotráfico.
- Presentación como exitosas o positivas a las personas o a los personajes adictos a drogas o que participen del narcotráfico.
- Contenidos que hagan apología, promuevan o inciten a actos o conductas discriminatorias o racistas.

Las restricciones para la protección de la niñez ceden cuando se trata de informar sobre situaciones de “notorio interés público”, en las que, mediante advertencia al público sobre la presencia de contenidos inadecuados para la niñez, se pueden incluir de manera excepcional escenas de violencia excesiva.

En cuanto a la protección en la comunicación comercial dirigida a la niñez, Uruguay establece pautas que deben cumplirse relacionadas con abusos de la credulidad, la inexperiencia, la lealtad, la confianza; con discriminaciones prohibidas y el cuidado de la salud. Prohíbe la publicidad no tradicional dirigida a la niñez. Al igual que en el caso de la programación las pautas son detalladas.

Los niños, niñas y los adolescentes no están autorizados a participar en mensajes publicitarios que promocionen bebidas alcohólicas, cigarrillos o cualquier producto perjudicial para la salud física o mental, ni en los que atenten contra su dignidad o integridad física, psicológica o social.

En el caso de Colombia, hemos hecho referencia ya a las previsiones del Código de la Infancia y la Adolescencia que atañen a los contenidos a emitir por los operadores de televisión. Mencionamos las previsiones de los artículos 47, 48 y 49. Este último, establece, en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión (o quien haga las veces de autoridad en relación con estos medios) la obligación de garantizar “el interés superior de la niñez y la familia, la preservación y ampliación de las franjas infantiles y juveniles y el contenido pedagógico de dichas franjas que asegure la difusión y conocimiento de los derechos y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes consagradas en la presente ley. Así mismo, la Comisión Nacional de Televisión garantizará que en la difusión de programas y materiales emitidos en la franja infantil no se presentarán escenas o mensajes violentos o que hagan apología a la violencia”.

Precisamente las disposiciones del artículo 49 nos trasladan al Acuerdo Nro. 002/2011 de la Comisión Nacional de Televisión, algunas de cuyas disposiciones, incluidas las que atañen a la protección de niñas, niños y adolescentes, no se encuentran vigentes. Veamos.

Por un lado, el artículo 24 del Acuerdo preveía la clasificación de las audiencias en: Infantil, Adolescente, Familiar y Adulta. El acuerdo incluye una calificación de la programación que se alinea con la de las audiencias, es decir, programación infantil (de 0 a 12 y 18 años debe emitirse de 7 a 9.30 pm y ser adecuada para ser vista sin compañía, adolescente (diseñada para adolescentes de entre 12 y 18 años; deben emitirse de 7 a 9.30 pm y ser adecuados para ser vistos sin compañía adulta), familiar (es la programación destinada al entretenimiento colectivo del grupo familiar; debe emitirse de 5 am a 10 pm) y adulta (dirigida a personas mayores de 18 años; sólo puede emitirse entre las 10 pm y las 5 am). Ahora bien, esta clasificación, con las diferencias de horarios especificadas en la normativa, se encuentra actualmente suspendida por el Consejo de Estado.⁴³

Ello porque la Ley 335/1996 disponía: “Para la correcta prestación del servicio público de televisión, la franja comprendida entre las 7 am y las 9.30 pm deberá ser para programas aptos para todos los públicos” (artículo 27). Es decir, que permitía más horas de programación y publicidad adulta. Argumentando que esta norma tenía mayor rango jurídico que el Acuerdo, se objetaron las franjas fijadas en este último. Es así que, actualmente, los parámetros vigentes son los de la Ley 335/1996 que son indudablemente menos protectores respecto de la niñez y la adolescencia.

El artículo 26 del Acuerdo fue modificado por otro Acuerdo (el Nro. 03/2001) y es importante porque precisamente este establece la obligación de que tanto la programación como la publicidad comercial así como los adelantos y promociones de la programación,

se condigan con las franjas de programación estableciendo qué tipo de contenidos están por ello vedados a las audiencias no adultas. Dispone la norma vigente: “El contenido de la programación y el tratamiento de su temática, deberá ajustarse a las franjas de audiencia y a la clasificación de la programación. Las imágenes, escenas o contenidos de los programas de televisión que estén destinados al público adulto no podrán ser radiodifundidas en programas familiares, de adolescentes ni infantiles. Las promociones de los programas de televisión destinados al público adulto no podrán ser radiodifundidas en programas infantiles, sólo podrán ser incluidas en programas de adolescentes y familiares siempre que las escenas, imágenes, tratamiento audiovisual y lenguaje de dichas promociones se ajusten de manera precisa al perfil de audiencia de esos programas. En todo caso, en las promociones que se emitan en esos programas no se empleará lenguaje fuerte u ofensivo, primeros planos violentos, escenas de sexo acompañadas de violencia ni escenas que inciten al delito, a la promiscuidad sexual ni a la degradación del sexo”.

También en relación con los contenidos y la violencia es pertinente referir al artículo 27 del Acuerdo (también modificado por el Acuerdo Nro. 03/2011) que aborda específicamente los contenidos violentos disponiendo que: “La radiodifusión de la programación cuyo tema central es la violencia, y que no tenga una finalidad claramente pedagógica, deberá presentarse siempre en programación y franja para adultos”. El 28 dispone que “no se podrá mostrar la violencia para hacer apología de ella”; a continuación, el 29 se titula “Violencia y niños, niñas y adolescentes” y establece que: “En ninguna franja se

43 Expediente No. 11001-03-26-000-2011-00054-00(42016) Auto de 10/07/2014. Suspensión que fue ratificada años más tarde y se mantiene hasta la actualidad.

podrá presentar, en programas informativos noticiero y de opinión, niños, niñas y adolescentes infractores, víctimas de delitos o testigos de conductas punibles, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1098 de 2006”, es decir, el Código de la Infancia y la Adolescencia, que citamos en el comienzo de este detalle.

En relación con la publicidad, el artículo 30 del Acuerdo prohíbe en todas las franjas horarias “anunciar armas de fuego, juguetes o implementos bélicos”.

La temática sexual se aborda en los artículos siguientes. Las disposiciones vigentes combinan las originales del Acuerdo Nro. 02/2011 con modificaciones del Acuerdo Nro. 03/2011.

El detalle sobre el tipo de información que los servicios televisivos deben dar a las audiencias respecto del contenido de la programación se encuentra reglado en el artículo 34, vigente.

Ahora bien, no obstante el detalle de estas disposiciones, el Acuerdo Nro. 2/2011 pone en cabeza de los licenciarios y operadores, la facultad de establecer, en los Códigos de Autorregulación que obliga a adoptar, “la clasificación de los contenidos como programación infantil, de adolescentes, familiar y adultos” (artículo 48). Esta facultad podría identificarse como una virtual “privatización” de la tarea de clasificación y de la definición de los criterios, o resultar una sinergia virtuosa en caso de producirse en diálogo con las instancias estatales responsables de la protección de niños, niñas y adolescentes, y de la autoridad audiovisual. Sin embargo, es en vano debatir una opción u otra ya que la obligación de desarrollar códigos de autorregulación se encuentra también suspendida provisoriamente debido al cuestionamiento

de los operadores sobre la obligación de presentar los códigos a la Comisión Nacional de Televisión (autoridad vigente al momento de adoptarse el Acuerdo) que estaba prevista en el Acuerdo (artículo 48).

El panorama normativo que describimos, junto con la exclusión de la facultad sancionatoria que analizaremos oportunamente, plantea serias deficiencias respecto a la efectiva protección de niños y niñas en los servicios de televisión en Colombia. Las audiencias también se han expresado en este sentido en sus planteos tanto ante la autoridad reguladora como ante las defensorías de los propios servicios de televisión. La situación no resulta una novedad para la CRC que, como parte de su agenda regulatoria para los próximos dos años, plantea la necesidad de generar reformas en este sentido. De acuerdo con el documento puesto a consideración de la ciudadanía y los sectores regulados: “Como parte del desarrollo de la hoja de ruta definida a partir del proyecto denominado Compilación y Simplificación Normativa en Materia de Contenidos Audiovisuales, concluido a inicios de 2021, la Comisión desarrollará en 2022 el proyecto regulatorio para la actualización de medidas de protección a la niñez y adolescencia. El proyecto evaluará y determinará la necesidad de actualizar la normatividad, en aras de garantizar la protección a la niñez y la adolescencia como poblaciones objeto de protección especial constitucional.”⁴⁴ Esta consideración final de la propuesta de la CRC ubica precisamente a los derechos de la niñez y la adolescencia donde deben ser considerados: como una prioridad con rango constitucional para cuya satisfacción los Estados deben desplegar todos los medios a su alcance y que incluso prevalece sobre otros derechos, tal como surge de la Convención sobre los Derechos del Niño en

44 CRC (2021), “Agenda Regulatoria CRC 2022-2023. Propuesta al Sector” [En línea [acá](#)] (Consulta 24 de noviembre de 2021).

un principio que es expresamente receptado por el Código de la Infancia y la Adolescencia.⁴⁵

En este marco, sería deseable que la mencionada simplificación no represente una regresión respecto de la potestad estatal de supervisar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de los operadores en relación con el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por el contrario, Colombia tiene una normativa interesante en la materia tanto en el Código de Infancia y Adolescencia como en la normativa audiovisual, incluso con sus deficiencias. La clave es que esta normativa pueda desplegarse, que se resuelvan las situaciones jurídicas que mantienen suspendidas disposiciones relevantes en materia de protección y que se arbitren las medidas pertinentes para proveer al cumplimiento de los operadores de sus obligaciones.

En Chile la protección frente a contenidos audiovisuales inadecuados se condensa en dos instrumentos principales: la Ley 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión, y su modificatoria la Ley 20.750 que regula la introducción de la Televisión Digital Terrestre; y las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión adoptadas a través de un Acuerdo por el Consejo Nacional de Televisión en 2016.

Además del artículo 1 de la Ley 18.838, y acitado, el artículo 12 inciso I dispone que el Consejo “dictará las normas generales para sancionar la transmisión de programas que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas

costumbres. Asimismo, el Consejo deberá dictar las normas generales destinadas a impedir que los menores se vean expuestos a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su salud y su desarrollo físico y mental. Se considerará como circunstancia agravante el hecho que la infracción se cometa en horas de transmisión a las que normalmente tenga acceso la población infantil. Tales normas podrán incluir la designación de horarios sólo dentro de los cuales se podrá exhibir programación no apta para menores de edad la que estará, en todo caso, precedida de una advertencia visual y acústica o identificada mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración. El incumplimiento de lo dispuesto en los incisos precedentes será sancionado de acuerdo a lo establecido en el número 2 del inciso primero del artículo 33 de esta ley”.

Este artículo delinea los principales elementos de protección en relación con los contenidos: una enumeración veremos no taxativa de temáticas especialmente protegidas; franjas horarias durante las cuales estarán vedados determinados contenidos; obligación de señalización de contenidos inadecuados; y competencias sancionatorias del Consejo frente a la vulneración de las normas específicas que se adopten.

En el Acuerdo de 2016 todos estos elementos se encuentran desplegados en detalle. El artículo 1 incluye las definiciones de distintos conceptos utilizados para calificar los contenidos protegidos (“contenido excesivamente violento”, “truculencia”, “contenido pornográfico”, “sensacionalismo”, “victimización secundaria”).

45 Código de la Infancia y la Adolescencia, “Artículo 9°. Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”.

El “horario protección”, que el Acuerdo fija entre las 6 am y las 10 pm, se define como aquel durante el 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”. El final de esta disposición abre la posibilidad de valoración del Consejo respecto de aquello que pueda suponer la afectación espiritual e intelectual, por lo que la enunciación de los contenidos protegidos en la Ley 18.838 y en ese mismo artículo 1 del Acuerdo, no resulta taxativa. Se incluye la prohibición de emisión de programación de carácter pornográfico (reservada para los canales codificados) y de películas calificadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica como aptas para mayores de 18 años. Este punto es relevante si tenemos en cuenta que esta normativa alcanza a todas las emisiones de televisión, incluidas las de las señales de televisión que se incluyen en los servicios de pago y en relación con los cuales el Consejo ha desplegado una vasta tarea de vigilancia y fiscalización a fin de que los contenidos a emitirse en Chile respeten los parámetros del horario de protección de ese país.⁴⁶

Es destacable que aún sin una norma de protección integral de la niñez, el marco legislativo audiovisual chileno es eficiente. La información pública permite advertir una participación activa de las audiencias, incluso adolescentes, en la denuncia de contenidos que no respetan los derechos y una adecuada respuesta por parte del Consejo.

Un elemento interesante en relación con la definición de los contenidos protegidos tiene que ver con la regulación de aquellos progra-

mas o películas en los cuales se incluya “la participación de niños y niñas menores de 18 años en actos reñidos con la moral y las buenas costumbres, y que contengan violencia excesiva o truculencia, no podrán ser transmitidos o exhibidos por los servicios de televisión dentro del horario de protección. Asimismo, su promoción, autopromoción, publicidad, resúmenes y extractos sólo podrán ser emitidos fuera de dicho horario”. Es decir, refiere a ficciones en las que se tematice a niños, niñas y adolescentes en situaciones incluidas de violencia y otras consideradas no aptas para las audiencias de esa misma edad. Se trata de una disposición relevante en la medida en que tiene en cuenta el efecto de identificación que la exposición a contenidos no aptos protagonizados por niños y niñas, puede tener en las audiencias de esa franja etaria.

La publicidad de bebidas alcohólicas sólo es admitida fuera del horario protegido.

En el próximo epígrafe detallaremos las disposiciones que el Acuerdo incluye en relación con el tratamiento de temáticas en las que pueda verse afectada la dignidad de niños, niñas y adolescentes a los que aluden directamente los contenidos.

En Argentina la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en su artículo 68, y el decreto reglamentario Nro. 1.225/2010, establecen para la protección de la niñez en la radio, la televisión abierta y los servicios de televisión por suscripción por vínculo físico y satelital, que la programación, sus avances y la publicidad deben respetar las siguientes condiciones.

⁴⁶ El Consejo Nacional de Televisión hace pública toda la información sobre el despliegue de sus competencias de supervisión, fiscalización y sanción. Es posible encontrar información detallada tanto sobre las denuncias recibidas (desagregadas por temática, canal/señal y demás datos relevantes) que inician un proceso de fiscalización, como sobre las sanciones adoptadas. Toda esta información se encuentra publicada [aquí](#).

En primer lugar, deben ser aptos para todo público en el horario desde las 6 am hasta las 10 pm. Al iniciarse y al finalizar el horario Apto para Todo Público (ATP) “deberá emitirse claramente, en forma escrita y oral, la leyenda ‘A PARTIR DE ESTE MOMENTO COMIENZA EL HORARIO APTO PARA TODO PÚBLICO’, y ‘A PARTIR DE ESTE MOMENTO FINALIZA EL HORARIO APTO PARA TODO PÚBLICO’ (mayúsculas en el original), respectivamente.⁴⁷

Como veremos en el epígrafe respectivo, la identificación de los contenidos que no resultan aptos está contenida en el artículo 107 de la norma, que establece las sanciones de las que son pasibles los servicios que incumplan el horario de protección.

Luego, la ley dispone que al inicio de los programas que no sean aptos para todo público, se deberá informar la calificación que han recibido. En relación con las películas, debe exhibirse la calificación que otorga el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), ente que califica las películas que se exhiben en salas de cine y debe emitir la autorización para su exhibición en televisión. En este punto, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual ha advertido desde hace años sobre las deficiencias del mecanismo establecido para la emisión de la mencionada autorización. Ello porque, de acuerdo con el sistema aún vigente, los canales y señales deben infor-

mar al INCAA mensualmente la nómina de películas que prevén emitir y su calificación, pudiendo editar y adaptar, para su emisión en horario apto para todo público aquellas películas que no tengan esta calificación en origen. Si en un plazo determinado el INCAA no formula observaciones en relación con los ajustes propuestos, queda aprobada tácitamente la película para ser puesta al aire en el horario previsto por el licenciatarario o titular de la señal, según el caso. La cantidad de películas que las señales y canales de televisión emiten mensualmente torna imposible que el INCAA analice estas propuestas, valore los cambios realizados y brinde autorizaciones informadas. El organismo no analiza oportunamente la información brindada por licenciatararios y titulares de señales, consagrando una virtual privatización del sistema de protección, sin que puedan presentarse cargos contra los obligados, que se escudan en la oportuna presentación de la información y en la autorización tácita que el silencio del INCAA les habilita.⁴⁸

El artículo 68 de la ley y el decreto reglamentario, como ocurre con otras normativas aquí reseñadas, dejan habilitada una excepción para el cumplimiento del horario apto para todo público en los siguientes términos: “La reglamentación [...] establecerá las condiciones para la inserción de una advertencia explícita previa cuando por necesidad de brindar información a la audiencia (noticieros/flash)

47 La Resolución Nro. 20/2016 del Ente Nacional de Comunicaciones flexibilizó el cumplimiento de la obligación de comunicar a las audiencias la finalización del horario, otorgando una tolerancia de 15 minutos para la exhibición de la leyenda. La modificación, como otras del estilo, se fundamenta en que “las características propias de la actividad de los servicios de comunicación audiovisual y de las señales en muchos casos resulta dificultosa la sujeción estricta a los horarios en los que debe cumplirse con las obligaciones previstas en las normas citadas precedentemente [es decir, en el artículo 68]”.

48 Este procedimiento se describe y cuestiona en detalle en la Resolución N° 43/2013 de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. A la fecha la situación persiste sin modificaciones. Como surge de este informe semanal de la Defensoría, publicado en julio de 2021, la vulneración del horario apto para todo público continúa siendo central en la agenda de preocupaciones de las audiencias por situaciones que van desde la emisión de películas no aptas, pasando por un lenguaje obsceno y adulto no permitido y por la cobertura de hechos de violencia sin las atenciones de protección de los derechos de las audiencias de niños y niñas. DPSCA (Julio 2021), “El incumplimiento del Apto para todo Público dominó la escena de reclamos de esta semana”, [En línea [aquí](#)] (Consulta 28/11/2021).

pueden vulnerarse los principios de protección al menor en horarios no reservados para un público adulto”. En efecto, el decreto reglamentario establece: “De manera previa a la difusión de flashes o avances informativos, contenidos noticiosos o de alto impacto que puedan vulnerar los principios de protección al menor en horarios no reservados para público adulto, se deberá insertar la leyenda: ‘ATENCIÓN, CONTENIDO NO APTO PARA NIÑAS, NIÑOS O ADOLESCENTES’.

Como vemos en distintos casos en la región, la utilización abusiva de previsiones legales de este tipo desvirtúa su sentido original que es habilitar de manera excepcional la posibilidad de emitir contenidos (programas y publicidad) no aptos en el horario protegido. Debido a que la excepción se refiere a contenidos informativos y de noticias, todos los noticieros de los canales abiertos y las señales de televisión dedicadas a las noticias, emiten la placa de advertencia al comienzo de la transmisión (y si el contenido vulnera abiertamente los derechos de las audiencias de niños y niñas, suelen reiterarla al momento de la coberturas o reemplazarla por leyendas como “imágenes sensibles” o “contenido que puede herir la susceptibilidad” que no tienen un sentido similar a la advertencia prevista en la normativa ni la reemplazan).⁴⁹ La construcción de los espacios informativos como contenidos no aptos para niños, niñas y adolescentes genera en este sector de la población otra afectación de derechos que es su virtual exclusión del acceso a información que puede ser interés o relevante para su vida cotidiana (pensemos por ejemplo en información sobre salud y campañas de vacunación, o información sobre procesos electorales que puede ser de interés de los y las

adolescentes). El único resguardo para que la excepción no se convierta en regla es el estricto control por parte de las autoridades regulatorias y la capacitación a las personas responsables de la programación para comprender en toda su dimensión, los efectos que puede tener, en el desarrollo integral de niños y niñas, la exposición a contenidos no aptos (en particular contenidos violentos).

En Brasil, tal como hemos comentado en este trabajo, la protección de niños, niñas y adolescentes frente a contenidos audiovisuales no recomendados para su edad, a través de un sistema de clasificación de los contenidos, se encuentra prevista en el texto constitucional.

La clasificación por edades es un instrumento regulador cuya finalidad es indicar a las audiencias, en particular a las personas adultas, pero también a adolescentes e incluso a los propios niños y niñas, qué contenidos resultan apropiados para su edad en función de las capacidades interpretativas y grado de madurez que dicha edad cronológica presupone. Se trata de una regulación meramente orientadora, sin capacidad de garantizar que efectivamente ese contenido no resulta accesible para las audiencias menores de edad. No obstante, tal como ocurre con este tipo de regulación en otros contextos y países, constituye una herramienta central de información para la toma de decisiones, al tiempo que obliga a los servicios audiovisuales a revisar, catalogar e informar sobre las características de la programación que se emite y, al menos en principio, a ordenar la grilla de programación en función de esta clasificación. Se trata entonces de dos obligaciones conectadas, por un lado la clasificación de

49 UNICEF – Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, “Recomendaciones para el cumplimiento del horario apto para todo público en las coberturas periodísticas de televisión” [En línea [acá](#)] (Consulta 15/10/2021)

la programación y, a continuación, la obligación de informar esta calificación a las audiencias a través de indicaciones oportunas y pertinentes en pantalla. Como veremos, este sistema se completaba, hasta la jurisprudencia reciente, con un sistema de protección en función de los horarios, parte del cual ha sido dejado sin vigencia desde 2016.

La calificación se aplica actualmente a programas de televisión y radio, películas, plataformas de video, juegos electrónicos y diversos espectáculos públicos. El Estatuto del Niño y el Adolescente recoge esta manda constitucional en los artículos 74, 75, 76 y 254 (Ley 8.069 de 1990) que veremos a continuación en detalle.

El Estatuto incluye, en el capítulo sobre medidas de prevención especial, una primera sección que atañe a los ámbitos de la información, la cultura, la recreación, los deportes, diversiones y espectáculos. Esta sección incluye capítulos claves para la regulación de la protección de niños, niñas y adolescentes en relación con el entorno audiovisual.

El artículo 74 establece la obligación del poder público, a través del órgano competente, de regular las diversiones y espectáculos públicos, “informando sobre su naturaleza, las edades para las que no se recomiendan y los locales y horarios en que su presentación se muestre inadecuada”. Vemos aquí, las obligaciones de clasificación, información sobre la calificación y emisión en horario adecuado. A continuación, el artículo 75 dispone que: “Todo niño o adolescente tendrá acceso a las diversiones y espectáculos públicos clasificados como adecuados a su edad”. El 76, dirigido a la radio y la televisión establece que las emisoras “solamente exhibirán, en el

horario recomendado para el público infantil y juvenil, programas con finalidades educativas, artísticas, culturales e informativas. Ningún espectáculo será presentado o anunciado sin aviso de su clasificación, antes de su transmisión, presentación o exhibición”.

En el artículo 254, incluido en el capítulo sobre infracciones administrativas al Estatuto, se prevé la pena de multa por la acción de “Transmitir, por la radio o televisión, espectáculos en horario distinto al autorizado o sin aviso de su clasificación”. La multa es de “veinte a cien salarios de referencia; en el caso de reincidencia, la autoridad judicial podrá determinar la suspensión de la programación de la emisora por un período de hasta dos días”.

Ahora bien, esta disposición legal sobre horario de emisión que en el caso de Brasil -a diferencia de las previsiones generales de otros países de la región- preveía segmentaciones alineadas con la clasificación indicativa, fue cuestionada judicialmente. Las pautas horarias establecían que los contenidos recomendados para las audiencias de 12 años y más fueran emitidos a partir de las 8 pm y así progresivamente hasta las 11 pm horario a partir del cual se admitía la emisión de contenidos clasificados para mayores de 18 años.

Sin embargo, frente a cuestionamientos judiciales formulados por los titulares de servicios de televisión, esta norma fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo Federal de Brasil que anuló su vigencia.

Estos instrumentos jurídicos se complementan con actos administrativos del Ministerio de Justicia, que lleva adelante la tarea de la clasificación. La disposición más reciente sobre pautas de calificación indicativa fue aprobada en 2018.⁵⁰ De acuerdo con las pautas

50 Véase ordenanza del Ministerio de Justicia Nro. 1.189 del 3 de agosto de 2018 [En línea [accá](#)] (Consulta 23/10/2021)

emitidas por el Ministerio (artículo 8), las categorías de clasificación son: I) Libre; II) No recomendado para menores de 10 años; III) No recomendado para menores de 12 años; IV) No recomendado para menores de 14 años; V) No recomendado para menores de 16 años; y VI) No recomendado para menores de 18 años. A continuación, el artículo 9 establece que la clasificación indicativa tiene como ejes temáticos protegidos: I) el sexo y la desnudez; II) la violencia; y III) las drogas. Se dispone que la ponderación del grado de incidencia de estos ejes temáticos al momento de valorar la programación se realizará teniendo en cuenta las Guías Prácticas de la Clasificación Indicativa.

Entre los ejes temáticos reseñados en el párrafo anterior, la problemática de la representación de las violencias en la televisión en Brasil es quizás la más relevante y debatida. Ello por dos cuestiones fundamentales. Por un lado, por su impacto potencial en las audiencias de niños, niñas y adolescentes, impacto que ha sido analizado como fundamento para la regulación del tema en todos los países y contextos. En este punto, ha sido advertido que en Brasil la regulación de la violencia es imprecisa, genérica y sin herramientas que garanticen una protección efectiva. Por otra parte, aunque conectado con lo anterior, el debate en Brasil se encuentra habilitado por la vigencia de una pauta constitucional de acuerdo con la cual “la programación no periodística ha de estar sometida a una clasificación por edades por parte del Estado” (artículo 21, inciso XVI). Los canales de televisión tergiversan esta cláusula constitucional y la utilizan para amparar la emisión de programas pretendidamente periodísticos con altos contenidos de violencia, en los que se destacan las noticias “policiales”

e incluso la cobertura de hechos que involucran a niños, niñas y adolescentes. En ocasión de la creación del Grupo de Trabajo al que referimos en el párrafo siguiente, el Secretario Nacional de Derechos de Infancias y Adolescentes criticó “los programas de noticias de violencia que exponen a niños, niñas y adolescentes” y señaló la necesidad de proteger a niños y niñas de la exposición indebida, incluso a quienes se encuentren en conflicto con la ley.⁵¹ Se trata, no obstante, de una cuestión que desde hace años es señalada y denunciada por las organizaciones que trabajan en derechos de niñez y adolescencia y medios de comunicación en Brasil.⁵²

En el mes de octubre de 2021 se creó, como mencionamos, un Grupo de Trabajo para elaborar una política nacional de clasificación indicativa de contenidos para infancias, impulsado por los ministerios de Mujer, Familia y Derechos Humanos y de Justicia y Seguridad Pública. Este grupo de trabajo no solamente abordaría la cuestión en la radio y la televisión, sino también en Internet y espectáculos públicos, y se prevé que el Grupo formule propuestas de modificaciones normativas a ser debatidas durante el año en curso. No obstante se trata de un proceso recién en sus inicios, la perspectiva conservadora del Gobierno en Brasil en relación con temas de diversidad sexual y de géneros, derechos de las mujeres y disidencias, derechos de las minorías étnicas entre otros grupos históricamente vulnerabilizados en ese país, encienden la alarma en la sociedad civil sobre el enfoque que pueden asumir las nuevas pautas sobre contenidos que surjan de este proceso. Además, si bien se prevé en la convocatoria que las propuestas se someterán a la consulta pública, la exclusión de la

51 Telaviva, *Governo vai propor uma revisão na política de classificação indicativa*, 13/10/2021, [ver link [acá](#)] (Consulta 10/10/2021)

52 ANDI COMUNICAÇÃO E DIREITOS (2016) “Violaciones de derechos en medios brasileños” Volumen III [En línea [acá](#)] (Consulta 20/10/2021).

sociedad civil del Grupo de Trabajo podría resultar indicativa de que los aportes que se colecten en esa instancia de consulta serán escasamente considerados de cara a las propuestas definitivas.

La protección en la información acerca de niñas y niños

Las leyes de protección integral de la niñez vigentes en los países de la región de América Latina reconocen los derechos a la vida privada y familiar, la intimidad, el derecho a la honra, la imagen y la dignidad, que obligan a todos los actores sociales, incluidos los medios de comunicación. Muchas normas dedican capítulos especiales a los medios, donde establecen lineamientos para cuidar a los niños, niñas y adolescentes en las noticias u otros contenidos. En especial se prohíbe publicar cualquier información que permita identificarlos directa o indirectamente al brindar información que les pueda causar perjuicios. Se disponen cuidados especiales cuando se trata de información que los relacione con la comisión de un delito, ya sea en calidad de víctimas, autores o testigos/as.

Ahora bien, se advierten distintos grados de protección de estos derechos, como veremos en los párrafos que siguen.

Por ejemplo, la legislación de niñez de México aborda la protección de los derechos personalísimos en el accionar de los medios

de comunicación y detalla las situaciones en las que es preciso recabar el consentimiento para informar acerca de NNyA. La protección se debilita cuando frente a la falta del consentimiento explícito de quienes ejercen la patria potestad o la tutela, el sistema habilita a los medios a difundir información con el solo consentimiento de los o las niñas.⁵³

En Uruguay el principio de protección establece que todo niño, niña y adolescente tiene derecho a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige y éstas deben ser garantizadas por su familia, la sociedad y el Estado.⁵⁴ Esta norma se complementa con otro principio que indica que padres, madres o quienes ejerzan la tutela, son prioritariamente responsables de la efectividad de los derechos, sin perjuicio de la corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado.

En este esquema los niños y niñas deben poder gozar de todos los derechos que la ley y las normas supranacionales les reconocen, entre los que se encuentran la libertad de expresión, opinión e información; el derecho a la dignidad, la intimidad, la propia imagen y el honor.

El Código de la Niñez y Adolescencia y la LSCA reconocen a los medios de comunicación responsabilidades específicas en el resguardo de los derechos cuando en su actividad refieran a los niños, niñas o adolescentes. En particular,

53 Cualquier medio de comunicación que difunda entrevistas a niñas, niños y adolescentes, procederá como sigue: I. Deberá recabar el consentimiento por escrito o cualquier otro medio, de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión de la niña, niño o adolescente y II. La persona que realice la entrevista será respetuosa y no podrá mostrar actitudes ni emitir comentarios que afecten o impidan objetivamente el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. En el caso de que no sea posible recabar el consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad o tutela de un adolescente, éste podrá otorgarlo siempre que ello no implique una afectación a su derecho a la privacidad por el menoscabo a su honra o reputación. No se requerirá el consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad o tutela de niñas, niños o adolescentes, cuando la entrevista tenga por objeto que éstos expresen libremente, en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, su opinión respecto de los asuntos que les afecten directamente, siempre que ello no implique una afectación a sus derechos, en especial a su honra y reputación (artículo 78 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes).

54 Artículo 3, Código de la Niñez y la Adolescencia.

deben respetar la privacidad de su vida, la intimidad y no dañar su honra e imagen. En el contexto de hechos delictivos o cuando se discutan cuestiones tales como la tutela, guarda, patria potestad o filiación, no se debe difundir ningún dato que permita identificarlos, lo que incluye información de su núcleo familiar y ámbitos de pertenencia.⁵⁵ Si bien las leyes no mencionan la obligación de requerir el consentimiento o autorización de quienes ejercen la patria potestad o tutela del niño o la niña, esto se interpreta del régimen de corresponsabilidad en la protección y efectividad de los derechos antes mencionado.

Argentina, por su parte, presenta una protección reforzada en esta materia. La Ley de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes establece que está prohibido divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificarlos, directa o indirectamente a través de cualquier medio de comunicación en contra de su voluntad y la de sus padres o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación o se realicen injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar. El decreto reglamentario de la ley aclara que los datos e informaciones comprenden los de su grupo familiar, su vivienda, su escuela, su apodo o sobrenombre y todo otro que permitiera identificarlo directa o indirectamente y que en aquellos casos en los cuales la exposición, resulte manifiestamente contraria al interés superior del niño, no se podrá realizar ni siquiera con el consentimiento del niño o niña y sus representantes legales. Para llevar a cabo tal ponderación se debe tener en cuenta la edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento⁵⁶

Como otras normas sobre protección de la niñez y adolescencia alineadas con la Convención

sobre los Derechos del Niño en la región, el Estatuto del Niño y el Adolescente de Brasil condensa los preceptos sobre derechos personalísimos en sus artículos 4, 5, 15, 17 y 18.

En primer término, la co-responsabilidad en la salvaguarda de los derechos de niños y niñas consagrada en el artículo 4to., principio que es clave en relación con las posibilidades de exigir la responsabilidad social y el acatamiento de la normativa de protección a los servicios audiovisuales. Dispone la norma: “Es deber de la familia, de la comunidad, de la sociedad en general y del poder público asegurar, con absoluta prioridad, la realización de los derechos referentes a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al deporte, a la recreación, a la capacitación profesional, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria”.

La libertad de expresión se establece en el artículo 16 y a continuación se incluyen una serie de disposiciones que aluden directamente a la actividad de los medios de comunicación, y en particular de los servicios audiovisuales.

El contenido del denominado “derecho al respeto” se detalla en el artículo 17 en estos términos: “El derecho al respeto consiste en la inviolabilidad de la integridad física, psíquica y moral del niño y el adolescente, abarcando la preservación de la imagen, de la identidad, de la autonomía, de los valores, ideas y creencias, de los espacios y objetos personales”. El contenido de este derecho es similar al que, por ejemplo en la normativa argentina, tiene el derecho a la dignidad (que incluye no injerencia en la vida privada

55 Artículo 11 del Código de la Niñez y la Adolescencia y artículo 31 de la LSCA.

56 Artículo 22 de la ley 26.061 y del Decreto reglamentario 415/2006.

e intimidad, protección de la identidad y la imagen, prohibición de difundir estos datos cuando pueda constituir una injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada y/o intimidad familiar). En la legislación brasileña, el derecho a la dignidad de niños y niñas tiene el contenido que se otorga el artículo 18 del Estatuto de acuerdo con el cual: “Es deber de todos velar por la dignidad del niño y del adolescente, poniéndolos a salvo de cualquier tratamiento inhumano, violento, aterrador, humillante u opresivo”.

En Colombia, el Código de la Infancia y la Adolescencia incluye también normas específicas destinadas a la actividad de los medios de comunicación, como hemos comentado ya en este texto. Puntualmente en lo que atañe a la protección de derechos personalísimos, como la intimidad o la dignidad, el Código incluye algunas pautas que es interesante destacar. Por un lado, el artículo 40 establece que “las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones, las empresas, el comercio organizado, los gremios económicos y demás personas jurídicas, así como las personas naturales, tienen la obligación y la responsabilidad de tomar parte activa en el logro de la vigencia efectiva de los derechos y garantías de los niños, las niñas y los adolescentes”. De acuerdo con el mismo artículo las entidades antes mencionadas deberán, entre otras obligaciones: “1. Conocer, respetar y promover estos derechos y su carácter prevalente; 2. Responder con acciones que procuren la protección inmediata ante situaciones que amenacen o menoscaben estos derechos [...] 5. Colaborar con las autoridades en la aplicación de las disposiciones de la presente ley. 6. Las demás acciones que sean necesarias para asegurar el ejercicio de los derechos

de los niños, las niñas y los adolescentes” (el destacado es propio). El artículo es fundamental por cuanto pone en cabeza de organizaciones y empresas (es decir, abarca los servicios de comunicación con y sin fines de lucro, y podríamos sumar también a productoras audiovisuales, agencias de publicidad y anunciantes) obligaciones específicas en relación con la garantía de derechos y establece el carácter prevalente de estos derechos en caso de que debieran sopesarse con otros.

A continuación, el artículo 47, al que ya hemos referido en este texto, establece las “Responsabilidades especiales de los medios de comunicación” entre las que incluye: “...3) Adoptar políticas para la difusión de información sobre niños, niñas y adolescentes en las cuales se tenga presente el carácter prevalente de sus derechos. 4. Promover la divulgación de información que permita la localización de los padres o personas responsables de niños, niñas o adolescentes cuando por cualquier causa se encuentren separados de ellos, se hayan extraviado o sean solicitados por las autoridades competentes.⁵⁷ 5. Abstenerse de transmitir mensajes discriminatorios contra la infancia y la adolescencia [...] 8. Abstenerse de entrevistar, dar el nombre, divulgar datos que identifiquen o que puedan conducir a la identificación de niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas, autores o testigos de hechos delictivos, salvo cuando sea necesario para garantizar el derecho a establecer la identidad del niño o adolescente víctima del delito, o la de su familia si esta fuere desconocida. En cualquier otra circunstancia, será necesaria la autorización de los padres o, en su defecto, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Parágrafo. Los medios de comunicación serán responsables por la violación de las

57 Esta obligación debe entenderse de manera armónica con el resto de los postulados del artículo, es decir, que la información a divulgar no debe vulnerar derechos personalísimos de niños y niñas.

disposiciones previstas en este artículo”. Este artículo no fija expresamente la prioridad de la consideración del interés superior y deja en manos de las personas adultas y autoridades la potestad de autorizar la divulgación de información que puede involucrar seriamente la vida privada, intimidad y dignidad de niños y niñas, sin considerar las implicancias presentes y futuras que dicha exposición puede acarrearles.

Finalmente, en Chile, que como hemos dicho no cuenta con una legislación integral de protección de los derechos de niños y niñas, deben tomarse como referencia los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño. Es decir, la protección contra la discriminación en todas sus formas, la prioridad del respeto del interés superior, la prohibición de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada e intimidad familiar, el respeto al ejercicio de la libertad de expresión, etc.

Al respecto, es preciso señalar que el propio organismo regulador del audiovisual, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) ha advertido las implicancias que tiene para la protección de los derechos que analizamos en este epígrafe la falta de una ley de protección integral. Señalaba el Consejo en 2013: “En Chile, donde no existe una legislación integral sobre derechos del niño o un debate público al respecto, los estudios muestran que la representación de los niños en los medios de comunicación es generalmente negativa y sesgada o discriminatoria y que uno de los criterios principales para que aparezcan noticias referentes a niños en los titulares, es el nivel de dramatismo de la propia noticia. En Argentina en cambio, la Ley Integral para la Protección de los Derechos del Niño ya es una realidad en todas las

provincias y a nivel nacional, lo que conforma una buena base para la aplicación de la Ley de 2009 sobre Comunicación Audiovisual, que en su artículo 1º especifica la necesidad de “abordar y comprender la infancia como una categoría especial, diferente a otros públicos”.⁵⁸

El Consejo retoma justamente, a través del contrapunto entre la situación de Chile y la de Argentina, un elemento que entendemos clave para impulsar avances en el respeto de los derechos de niños y niñas, en particular en las representaciones y discursos mediáticos, que los y las involucran. Este elemento es la inscripción de la comunicación audiovisual en un paradigma de derechos y la articulación expresa, plasmada en instrumentos jurídicos, entre la normativa que rige el sector y la normativa de protección de infancia, estableciéndose la obligación de cumplimiento de esta última como prioritaria, rectora de la actividad de los servicios audiovisuales. Ello no solamente porque el estándar surge de los organismos internacionales de protección de derechos, como hemos visto en la primera parte de este documento, sino porque la actividad del sector es de interés público y porque el ejercicio de la libertad de expresión debe contemplar de manera prioritaria el respeto de los derechos de niños y niñas.

Considera al respecto el Consejo que: “El Estado debe crear un entorno favorable para que los derechos de los niños sean respetados por los medios de comunicación. Esto incluye legislación apropiada, regulación y aplicación y monitoreo de las mismas”.⁵⁹

Contenidos dedicados a la infancia

El acceso a la información y al entretenimiento es un derecho de los niños, niñas y adolescentes,

58 CNTV (2013), “Derechos del niño y medios de comunicación, documento a cargo de Marta Mouras, p. 6 [En línea [acá](#)] (Consulta 10/11/2021)

59 *Ídem*, p. 8.

que debe ser garantizado por los Estados. Históricamente la televisión abierta brindaba programación infantil algunas horas al día, en especial en los horarios del desayuno, merienda y almuerzo. Posteriormente surgieron las señales de televisión infantiles, donde la totalidad de la programación está dirigida a la niñez. Son estas señales, en su mayoría pagas, las que ganaron a las audiencias por brindarles un entretenimiento que les permite relajarse, divertirse e informarse con contenidos que se adecúan a sus necesidades. Existen experiencias exitosas de canales públicos destinados a la niñez, que proporcionan contenidos educativos, informativos y ficcionales de alta calidad e interactúan de manera virtuosa con las instancias de educación formal.⁶⁰

No obstante la existencia de las señales infantiles, la necesidad de contenidos dedicados en los canales de televisión abierta sigue vigente puesto que aquéllos son, en muchos países, exclusivos para abonados, por lo que no todos los niños y niñas tienen posibilidad de acceder. La falta de contenidos dedicados provoca que los niños y niñas consuman un alto porcentaje de programas que no han sido realizados especialmente para ellos. Por el contrario, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, las niñas y niños tienen derecho a que se les brinde una programación adecuada.⁶¹ Sin embargo, no todos los países que se analizan en este estudio cuentan con medidas para garantizar este derecho de la niñez.

El marco normativo de México no dispone ninguna medida tendiente a fomentar la presencia de contenidos infantiles en la televisión

abierta. Los licenciatarios comerciales aducen que cualquier regulación de cuotas de programación vulneraría su “libertad programática”, una particular interpretación de los estándares interamericanos sobre libertad de expresión.

La legislación no establece tiempos mínimos de programas para niños y niñas, ni tampoco dispone de políticas de fomento para la producción. Destacamos la creación del Canal Once Niñas y Niños que depende del Instituto Politécnico Nacional, financiado con fondos públicos, dedicado exclusivamente a contenidos para la niñez.

En Uruguay, si bien la ley establece cuotas de programación de producción nacional en las pantallas (televisión abierta, las señales propias de los servicios de televisión paga y las señales asentadas en Uruguay que se transmiten por servicios de televisión paga) no se exige programación dirigida especialmente al público infantil. Solo se dispone que los programas infantiles computan en un porcentaje mayor para el cumplimiento de la cuota de producción nacional, lo que puede funcionar como un estímulo indirecto.⁶² Las grillas de programación de la televisión radiodifundida muestran una ausencia de programación para este sector de la audiencia entre semana.

Perú carece de cualquier medida destinada a garantizar la oferta de contenidos audiovisuales para los y las niñas. La situación es similar en Chile.

En Colombia, el Acuerdo 02/2011, norma aplicable en la materia a la que ya hemos aludido, establece obligaciones de progra-

60 Podemos mencionar el canal argentino Paka Paka y el mexicano Once Niñas y Niños.

61 Los problemas de incumplimiento o inexistencia de medidas de protección que analizamos en el punto anterior obligan a pensar también en preparar a los niños y niñas para lidiar con la información a la que se exponen en la televisión.

62 Para los programas nacionales educativos o de ficción dirigidos específicamente a niños, niñas y adolescentes cada hora de programa se contabilizará como una hora y media a los efectos del cálculo del porcentaje (artículo 60).

mación (“cuotas”) tanto para el público infantil (artículo 33) como adolescente (artículo 34). El Acuerdo discrimina según se trate de operadores de televisión abierta nacional, regional y local con ánimo de lucro. El cumplimiento se cuenta en trimestres y la contabilización del tiempo debe informarse a la autoridad regulatoria del sector.

En Argentina la cuota de programación infantil es obligatoria para los canales abiertos. Según el artículo 68 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el origen de esta programación debe ser como mínimo 50% de producción nacional. Su reglamentación establece que “como mínimo, tres horas diarias de los servicios televisivos abiertos deberán ser destinadas a contenidos especialmente dedicados a niñas, niños y adolescentes, cuya producción sea realizada por productoras nacionales en un porcentaje no inferior al 50 por ciento”.⁶³ La articulación entre obligación de cuota y obligación de que esa cuota sea cumplida en un porcentaje importante por producción nacional, está llamada a cumplir dos objetivos importantes: por un lado, que esa programación procure dar cuenta de las realidades, intereses, temáticas, inquietudes que atraviesan a niños, niñas y adolescentes en Argentina, lo cual no ocurre cuando se emiten programaciones foráneas. Por otro, que esa obligación de cuota repercuta en la generación de trabajo en las productoras audiovisuales argentinas las cuales están expresamente aludidas en la reglamentación del artículo (es decir, no se trata de una obligación que debieran cumplir los canales por sí solos, sino que se incluye a las productoras audiovisuales argentinas como actores de la industria a quienes atañe esa obligación de producción).

Brasil no tiene previstas, entre las obligaciones de los servicios de televisión abierta, cuotas de programación para niños, niñas y adolescentes. El resultado es que, con el crecimiento de la televisión paga, los canales de televisión redujeron significativamente el espacio dedicado a los programas infantiles. Por su parte, las señales dedicadas a niños y niñas que se transmiten por sistemas de televisión por suscripción (como Discovery Kids o Cartoon Network, etc.) deben exhibir 3 horas y 30 minutos semanales de contenidos producidos en Brasil, en función de lo estipulado en la Ley 12.485 de 2011 (artículo 16). Esta obligación estuvo vinculada con una fuerte apuesta por la producción brasileña liderada y desplegada desde ANCINE (Agencia Nacional de Cine) que ha permitido el crecimiento de producciones brasileñas dedicadas a niños y niñas.

Como vemos, las disposiciones sobre cuotas de programación dedicada a niños y niñas son en la región exiguas o inexistentes. Los canales comerciales en general resisten la obligación de programar para la infancia y, más aún, invertir para brindar contenidos nuevos o novedosos. Las restricciones para la protección de la infancia que pesan sobre la publicidad en estas programaciones en algunos países, son otro factor que se encuentra detrás de la resistencia de la industria audiovisual a garantizar contenidos para la niñez.

Frente a esta situación los Estados deben actuar para garantizar el interés superior. Las herramientas a la mano son la producción de contenidos públicos, las políticas de fomento a la producción, el estímulo a la exhibición, las cuotas de programación obligatoria diaria y el control del cumplimiento de las regulaciones sobre cuotas, en los casos en que estas existen.

63 Decreto Reglamentario Nro. 1.225/2010.

Accesibilidad a los contenidos audiovisuales para niños y niñas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad obliga a los Estados a garantizar la accesibilidad en todos los ámbitos, incluida la información y demás contenidos que los medios de comunicación ofrecen a las audiencias. En relación con niños y niñas, la garantía de este acceso es clave para favorecer su inclusión y el disfrute del entretenimiento en condiciones de igualdad.

No obstante, la legislación de los países que se analizan presentan una mirada adultocéntrica y no se prevén medidas especialmente dirigidas a garantizar el derecho de los niños y niñas con discapacidad a programación accesible.

3.2 Sujetos alcanzados por la regulación

En este epígrafe detallamos qué sujetos resultan actualmente alcanzados, en cada uno de los países, por la normativa de protección de la niñez y la adolescencia en los servicios audiovisuales. Se trata de un dato relevante para dimensionar el alcance -más amplio o exiguo, según el caso- de la acción de las autoridades a cargo de la protección.

Perú presenta uno de los marcos regulatorios más restrictivos en cuanto a los sujetos regulados. La normativa sólo alcanza a la radio y la televisión abierta y gratuita, y no a los servicios de pago que quedan fuera del alcance de la protección de la niñez y la adolescencia.

Por su parte, Uruguay regula la prestación de los servicios de radio, televisión y otros

servicios de comunicación audiovisual, que proporcionan una oferta estable y permanente de señales de radio o televisión. Sin embargo, en lo que refiere a las obligaciones de niñez se fija un alcance limitado a la televisión abierta, las señales propias de los servicios de televisión paga y las señales asentadas en Uruguay que se transmiten por servicios de televisión paga. Quedan fuera del alcance señales que ofrecen contenidos de todo tipo que no tengan sede en Uruguay. Consideramos que éste es un déficit de la regulación en Uruguay.

En este sentido, la oferta de contenidos pagos incluye canales de televisión y de noticias de países limítrofes y señales internacionales. En sus países de origen o en otros países donde ofrecen servicios, los operadores adaptan su programación a las obligaciones de protección de la niñez, sorteando para ello las complicaciones técnicas que pudieran tener en función de la utilización del satélite para la transmisión de sus programaciones.

En México el marco regulatorio alcanza en distinta medida a los servicios radiodifundidos y a la televisión restringida. Las obligaciones en materia de niñez son mayores para los primeros.

En Colombia, la regulación de la televisión, de acuerdo con las leyes nros. 182/1995 y 335/1996, incluye todas las modalidades de televisión offline. Es decir, televisión abierta y cerrada (de pago así sea por vínculo físico o por satélite, o comunitaria), pública y privada, nacional, regional y local. La televisión de pago puede tener un canal propio que tiene las mismas obligaciones que la televisión abierta. En la actualidad se encuentra en debate en el Congreso de la República, un proyecto de ley que, en función de regular el artículo 47 del Código de Infancia y Adolescencia, oportunamente analizado en este

texto, incluye también la regulación de los servicios de internet. Por su parte, la regulación de la radiodifusión sonora es independiente de la de la televisión.

En Argentina, la normativa sobre servicios audiovisuales (Ley 26.522) alcanza actualmente a los servicios de televisión y radio abiertas. Los servicios de suscripción por vínculo físico y satelital quedaron fuera de la órbita de los servicios audiovisuales y pasaron a la órbita de las TICS en el marco de las regresivas reformas que por decretos y decretos de necesidad y urgencia dispuso el Poder Ejecutivo que estuvo a cargo del gobierno entre 2016 y 2019.

Ahora bien, un elemento relevante de la normativa audiovisual vigente en relación con los sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones de contenidos, está plasmada en el artículo 71 de la norma de acuerdo con la cual “quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad” deben velar por el cumplimiento de una serie de normas que protegen contra las distintas formas de discriminación, a grupos de personas que históricamente se han visto vulnerabilizadas (mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad, comunidad LGTBIQ+, personas con padecimientos mentales). Así, es posible que el Estado interpele, a través medidas del organismo de aplicación o de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de ese país, a actores de la comunicación como productoras audiovisuales, agencias de publicidad y anunciantes, en tanto son actores que se benefician por la emisión de programaciones o publicidades según el caso.

En Chile la normativa alcanza, a nivel nacional, regional y local, a la televisión abierta y de pago, esta última en todas las señales que distribuye ya sean de producción nacional o extranjera.

En el caso de Brasil, la obligación de protección de niños y niñas frente a contenidos no adecuados para su edad, surge del texto constitucional y es recogida por el Estatuto del Niño y el Adolescente. Por tanto, la protección a través de la clasificación es un derecho de niñas y niños consagrado en las normas de mayor jerarquía. El Estatuto alude a “las emisoras de radio y televisión” como obligadas, sin distinción de modalidades de recepción de televisión. Además, en función del estatus jurídico de la protección y por encontrarse comprendido en el Estatuto dentro de la regulación de los espectáculos públicos, el sistema de clasificación se aplica también a películas, plataformas de video y juegos electrónicos. Actualmente, de acuerdo con información del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, también se están controlando las clasificaciones de los servicios de streaming.⁶⁴

3.3 Las herramientas para exigir el cumplimiento de las obligaciones y su aplicación

Las normas que consagran derechos en distintos ámbitos requieren, para la vigencia efectiva de éstos, el despliegue de la acción del Estado para velar por su cumplimiento. Como veremos, en general las normas que consagran derechos de niñas y niñas en los servicios audiovisuales, en particular aquellas que consideran su carácter de audiencias, prevén instrumentos jurídicos (en general, la aplicación de multas de distinta graduación y carácter) para que la autoridad de aplicación

64 Véase Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, “Los análisis de calificación crecen casi un 20% en 2021. Solo la clasificación indicativa de obras ofrecidas por las plataformas de streaming tuvo un aumento del 42,6%” (la traducción es propia), 14/04/2021 [En línea [acá](#)] (Consulta 29/11/2021)

pueda reprochar a los servicios frente al incumplimiento de sus obligaciones. Ahora bien, este tipo de previsiones legales requiere, para ser transformativa y cumplir su objetivo, que exista en el Estado una voluntad política sostenida, que trascienda el color político de los gobiernos, y que exprese el compromiso por hacer cumplir las normas utilizando estos mecanismos para la protección de niños y niñas. Como veremos, empezando por el caso de Perú, en la región se identifica una ausencia estatal en este punto, tanto por inacción y falta de transparencia en los procesos, como por expresas regresiones normativas a través de las cuales algunos Estados han abandonado las facultades que el ordenamiento jurídico les otorgaba.

La Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión tiene dicho que el procedimiento para aplicar sanciones debe ser llevado adelante por un órgano que reúna los requisitos de imparcialidad, autonomía e independencia respecto del poder político y el sector vinculado a la radiodifusión.⁶⁵

Perú delega la protección de los niños, niñas y adolescentes en la autorregulación. La Ley de Radio y Televisión estipula que el órgano competente para verificar, evaluar, determinar y sancionar la comisión de infracciones administrativas es la Dirección de Control del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin embargo, en su reglamentación dispone que la fiscalización, control y sanción del cumplimiento del horario de protección se regirá de acuerdo al procedimiento de queja por incumplimiento de los Códigos de Ética.

Este procedimiento consiste en que “el público en general” puede presentar quejas

ante los prestadores de servicios de radiodifusión, que las resolverán de acuerdo con los procedimientos que los Códigos establezcan. Una vez agotada la queja ante el titular de la autorización, se puede recurrir ante el órgano competente del Ministerio por la presunta infracción.⁶⁶

De esta manera la legislación peruana delegó la función de vigilancia que según el sistema de protección integral de la niñez corresponde ineludiblemente al Estado. La única posibilidad de intervención estatal en este esquema depende de la iniciativa de las audiencias y se produce una vez agotada la vía del trámite ante el medio de comunicación. Si las audiencias no lo reclaman, el Estado no interviene.⁶⁷ Las instancias de atención de reclamos creadas por los Códigos de Ética (que pueden ser terceros ajenos al medio de comunicación) concentran en su órbita la implementación, interpretación y actuación frente a demandas de las audiencias por incumplimientos, y también la determinación y ejecución de sanciones. Este sistema autorregulatorio resulta inadecuado a los estándares vigentes en materia de protección integral de la niñez. A ello debemos sumar la circunstancia ya expuesta de que la normativa sólo alcanza a la televisión abierta, de modo que a la televisión paga no se le exigen ni siquiera medidas de autorregulación.

En el caso de México, la LFTR encarga al IFT la supervisión del cumplimiento de las normas relativas a protección de la niñez en los contenidos de las programaciones. En caso de detectar incumplimientos, el IFT puede dictar la suspensión precautoria de las emisiones y debe derivar las actuaciones a la

65 RELE CIDH, Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, p. 38, núm.147. Disponible [aquí](#)

66 Decreto Supremo 5/2005/MTC, artículo 157.

67 Artículo 98-D del Decreto Supremo N° 015-20118-MTC que modifica el Reglamento de la Ley N° 28278.

Secretaría de Gobernación o a la Secretaría de Salud, que son las instituciones encargadas de aplicar sanciones, de acuerdo con sus áreas de competencia. Las sanciones pueden ser apercibimientos y multas.

Hay varios aspectos a señalar sobre el funcionamiento de este sistema. El primero es que la facultad de dictar la suspensión precautoria -una medida extrema que no se halla en ninguna otra legislación analizada en este estudio- depende de la creación de un Comité especial dentro del IFT que nunca se implementó, de modo tal que la facultad no puede ser ejercida.

El segundo punto a señalar es que la potestad sancionatoria sobre las obligaciones que analizamos en este estudio recae en las secretarías de Gobierno y Salud, dependientes del Poder Ejecutivo, en contradicción con los estándares interamericanos de libertad de expresión a los que ya hemos hecho referencia en este documento. Lo adecuado, en ese sentido, sería que la facultad la ejerciera el IFT que es una autoridad constitucional autónoma, con mandato y facultades previstas en la Constitución.⁶⁸

A esto se suma la dispersión del sistema de vigilancia y control, que afecta el derecho de acceso a la justicia de las audiencias. En algunos casos deben reclamar al IFT, en otros a las secretarías de Gobernación o Salud y en otros directamente a los defensores de audiencias de los medios.

Otro aspecto que debemos destacar es la inexistencia en el IFT de una estructura de monitoreo que le permita supervisar el cumplimiento de las obligaciones. Tampoco recibe denuncias del público -las que se canalizan a través de las defensorías de las audiencias de los medios- de modo que se desentiende de su obligación de vigilancia. En los Planes Anuales de Trabajo que el Instituto publica, la Dirección de Cumplimiento que tiene a su cargo la supervisión de contenidos no presenta ninguna actividad relacionada con dicha misión.

El panorama se complejiza al sumar la obligación de los licenciarios de televisión abierta y paga de elaborar códigos de ética y designar Defensores/as de las Audiencias para que éstas puedan reclamar por incumplimientos. Aunque formalmente cada radiodifusor debe contar con un Defensor o Defensora de las Audiencias, en la práctica suelen compartirlo. Es el caso, por ejemplo, de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, que aglomera a los radiodifusores comerciales y tiene dos defensores para todo el país, lo cual torna difícil la eficacia de su labor.⁶⁹

En su origen el IFT participaba activamente de este sistema a través de la sanción de Lineamientos Generales de los Derechos de las Audiencias que debían regir los contenidos de los Códigos de Ética y el accionar de las Defensorías. No obstante, cuando sancionó los Lineamientos, la presión de los medios

68 “El IFT, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión, en los que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido: ‘el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes’. En otras palabras, independientemente de lo que hagan los otros poderes, el IFT tiene un ámbito de poder propio, que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales. Ello es consecuencia de ser titular de facultades propias”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Sentencia relativa a la Controversia Constitucional, 117/2014 de 7 de mayo de 2015, pár. 228. Citado por Álvarez, Clara Luz, op.cit., p. 329.

69 Las quejas de las audiencias deben ser presentadas a la Defensoría de Audiencias del medio en cuestión. No existe la obligación de estas Defensorías de poner en conocimiento del IFT las quejas recibidas, lo que permitiría una intervención de la autoridad estatal en favor de los derechos vulnerados.

comerciales motivó una impugnación judicial por parte de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República y la reforma de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión impulsada por el Senado, que limitó en esta materia las facultades del IFT. Los derechos de la niñez y la vigilancia de su cumplimiento no se modificaron en esta reforma, pero sí los otros derechos de las audiencias y las facultades de las Defensorías.⁷⁰ La ley incluyó expresamente la palabra autorregulación en el artículo de los Derechos de las Audiencias y excluyó toda participación del IFT en la elaboración o aprobación de los Códigos de Ética. El Instituto mantuvo su capacidad de fiscalización y sanción sobre el cumplimiento de la obligación de elaborar los Códigos e implementar las Defensorías.

En Uruguay, como ya mencionamos, la protección de la niñez en la programación y la comunicación comercial en los medios audiovisuales se regula a través del Código de la Niñez y Adolescencia y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es el encargado de fiscalizar, evaluar y, en su caso, sancionar, los incumplimientos de las obligaciones que surgen del Código.⁷¹

Sin embargo, las obligaciones más específicas en materia de protección surgen de la LSCA y su fiscalización corresponde al Consejo de la Comunicación Audiovisual,⁷² un organismo que no ha sido implementa-

do. La institución preexistente en materia de comunicación es la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, que no tiene facultades para supervisar y controlar los contenidos audiovisuales.

La exigibilidad de los derechos reconocidos en la LSCA queda entonces restringida a los mecanismos autorregulatorios que la ley ordena implementar y al reclamo judicial por parte de las audiencias.

En el primer caso, los licenciatarios están obligados a dictar Códigos de Ética de manera individual o asociada, y darlos a publicidad de las audiencias en sus páginas de internet. Además, la ley promueve que creen Defensorías de las Audiencias para tramitar los reclamos por incumplimientos de los códigos. En la práctica ninguna de las dos cuestiones se cumple adecuadamente.⁷³

De tal modo, la única vía que queda disponible para el reclamo de los derechos de las audiencias es la judicial. La LSCA crea una “Acción Judicial de Protección de los Derechos en la Comunicación” para demandar por la difusión de contenidos, información, o publicidades que violen los derechos de las personas (incluidos todos los derechos reconocidos a la niñez y adolescencia).⁷⁴ A partir de esta acción un juez debe analizar si se produjo la efectiva violación de los derechos y, en su caso, aplicar las sanciones que la ley contempla. Esta acción puede ser iniciada también por

⁷⁰ La reforma fue objeto de un amparo judicial presentado por la Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias que lo ganó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el amparo alegaron que esta modificación afectaba la capacidad de las Defensorías de defender los derechos. La Corte Suprema les dio la razón y por tal motivo el IFT debe reponer los Lineamientos de Derechos de las Audiencias, o dictar unos nuevos. Consultada para esta investigación AMDA informó que los Lineamientos no se encuentran vigentes, aún cuando en la página web del IFT se encuentran publicados los Lineamientos que fueron objeto de impugnación.

⁷¹ Artículo 188.

⁷² Artículo 66.

⁷³ Artículos 146 a 148.

⁷⁴ Artículo 43. Esta acción judicial también puede ser utilizada por los licenciatarios para obtener certeza sobre si una información o contenido vulnera los derechos de las personas.

cualquier persona física o jurídica. De existir el Consejo Audiovisual, estaría obligado legalmente a impulsar esta acción judicial siempre que se produjera un incumplimiento de los derechos de las audiencias.

En conclusión, hoy la supervisión de los derechos de NNyA dependen exclusivamente del INAU, con un alcance acotado a sus propias competencias, tal como ocurría antes de la sanción de la LSCA. A partir de la aprobación de la LSCA en 2014, el Instituto canalizó reclamos sobre el incumplimiento de las franjas de protección en la programación. En particular, se analizaron las programaciones denunciadas y se utilizaron herramientas de promoción y protección de derechos, tal como surge del Memoria Anual 2015 del INAU.⁷⁵ El registro de la cantidad de denuncias recibidas en el área Espectáculos Públicos, que alcanza a los contenidos televisivos, se extiende hasta la edición 2019 de la Memoria, no consignándose en las ediciones de los últimos años información al respecto.

para una mayor protección, las audiencias se ven obligadas a recurrir a la vía judicial, lo que importa la necesidad de contar con patrocinio letrado y afrontar los gastos que demande el procedimiento.

En Colombia, la Sesión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) tiene actualmente a su cargo el control y vigilancia de las obligaciones en materia de infancia. El procedimiento sancionatorio está reglado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y la Sesión puede actuar de oficio o en virtud de reclamos de la ciudadanía. Ahora bien, en el caso de las situaciones que pudieran vulnerar derechos de niños y niñas, a partir de la sanción de la Ley 1.978 de 2019, las sanciones que pueden aplicarse en estos casos han quedado limitadas a la amonestación (sin valor pecuniario), a la suspensión del servicio o a la caducidad o revocatoria de la concesión o licencia.⁷⁶ Para el resto de las situaciones pasibles de sanción, sí se prevén sanciones pecuniarias, es decir, que deliberadamente se ha privado a la autoridad reguladora, de una herramienta por medio de la cual demandar a los operadores frente a conductas que pudieran vulnerar derechos de niños y niñas.

El argumento es que las sanciones siempre eran objetadas judicialmente en base a defectos del procedimiento lo cual generaba, además, consecuencias adversas para quienes las habían sustanciado administrativamente en la autoridad regulatoria. Por el

75 La Memoria Anual 2015 es la que más extensamente da cuenta de las acciones llevadas adelante por el INAU informando que: "Otra temática muy denunciada fueron los Medios de Comunicación que ocuparon el 16% de las denuncias. En el año 2015 se incorporaron criterios de calificación por franjas etarias, correspondientes con las franjas de los eventos. Estos criterios están en consonancia con la nueva Ley de Medios de Servicios de Comunicación Audiovisual e integran tanto los conceptos principales de protección como los tópicos que especialmente fueran perjudiciales para el público infantil y juvenil [...] Se intensificó el trabajo con los medios de comunicación, abordando un nuevo concepto que es el de mediación y promoción de derechos, entendiendo que estamos construyendo nuevos espacios y en el marco de las nuevas leyes regulatorias nacionales, integramos a todo el territorio nacional en esta actividad a través de las denuncias recepcionadas". INAU, Memoria Anual 2015, p.56-57 [En línea [aquí](#)] (Consulta 29/12/2021)

76 El artículo 22 inciso 30 de la Ley 1.978, al definir las competencias de la CRC establece textualmente: "30. Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños. De acuerdo con la reglamentación aplicable, los infractores se harán acreedores de las sanciones de amonestación, suspensión temporal del servicio hasta por cinco (5) meses o caducidad o revocatoria de la concesión o licencia, según la gravedad de la infracción y la reincidencia. En todo caso, se respetarán las normas establecidas en la Ley sobre el debido proceso".

contrario, conductas cuya identificación responda a criterios de tipo “objetivo”, verificables (no haber emitido mensajes a los que obliga la normativa; no emitir el programa del defensor del televidente, por ejemplo) sí son pasibles de sanción pecuniaria. En el caso de las situaciones que pueden configurar vulneraciones a los derechos de la niñez, que pueden requerir un análisis más complejo, se opta por eludir ese análisis y una acción estatal que se traduzca en un reproche pecuniario.

Además, si bien el reproche que se traduce en amonestación podría suponer una exposición pública y una afectación a la reputación costosa para los operadores, ello resulta improbable a la fecha de cierre de este informe, ya que la CRC no ha formulado aún sanciones de este tipo frente a situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En un escenario que es excepcional respecto del panorama regional que este informe desarrolla, en Chile el Departamento de Fiscalización del Consejo Nacional de Televisión despliega una importante actividad de fiscalización, finalizando la mayoría de estos procesos en la aplicación de sanciones.⁷⁷ Aun cuando son reiteradamente objetadas

en sede judicial, también en este ámbito el accionar de la autoridad reguladora es en general ratificado.

El Consejo Nacional de Televisión publica en su sitio web un detalle mensual de las denuncias recibidas las cuales inician un proceso de fiscalización (el cual también puede impulsarse de oficio). La publicación sistemática y destacada de esta información constituye una acción de transparencia que es relevante para todos los actores involucrados y centralmente para la ciudadanía.⁷⁸

En la normativa de Argentina, el incumplimiento de las obligaciones en materia de protección de la niñez y la adolescencia a través del sistema de horarios de emisión, es considerado falta grave y prevé sanciones con suspensión de publicidad. La Ley 26.522 establece expresamente qué tipo de emisiones son susceptibles de generar este reproche en el artículo 107.⁷⁹

En el caso de Argentina también es posible señalar un déficit en el despliegue de las competencias sancionatorias por parte de la autoridad de aplicación, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). Del análisis de las actas de las reuniones de Directorio de ENACOM que se realizaron en 2020 y 2021, sólo en una de ellas se trataron siete expe-

77 De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 18.838, el Consejo, institución pública de rango constitucional, debe “velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión que operan u operen en el futuro” en Chile. La ley entiende a renglón seguido tal facultad como la “supervigilancia y fiscalización, en cuanto al contenido de las emisiones que a través de [los servicios de televisión] se efectúen, salvo en las materias técnicas normadas y supervisadas por la Subsecretaría de Telecomunicaciones”.

78 La información sobre las denuncias puede consultarse [aquí](#). Consultar también el Informe “Cargos y sanciones. Balance 2020”. Disponible [aquí](#) (Consulta 9/12/2021).

79 Dispone el artículo 107: “Sanciones en relación con el horario. Dentro de los horarios calificados como apto para todo público serán considerados como falta grave y sancionados con suspensión de publicidad: a) Los mensajes que induzcan al consumo de sustancias psicoactivas; b) Las escenas que contengan violencia verbal y/o física injustificada; c) Los materiales previamente editados que enfatizan lo truculento, morboso o sórdido; d) Las representaciones explícitas de actos sexuales que no sean con fines educativos. La desnudez y el lenguaje adulto fuera de contexto; e) La utilización de lenguaje obsceno de manera sistemática, sin una finalidad narrativa que lo avale; f) La emisión de obras cinematográficas cuya calificación realizada por el organismo público competente no coincida con las franjas horarias previstas en la presente ley”. Si bien en ocasiones conceptos como truculencia, morbidez o sordidez pueden generar interpretaciones no coincidentes, entendemos que la inclusión de estas calificaciones en la normativa -tal como ocurre con las especificaciones de la normativa de Uruguay oportunamente señaladas-, constituye una herramienta valiosa al momento de analizar los contenidos que pueden ser motivo de reproche.

dientes sancionatorios referidos al artículo 68 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que establece el horario apto para todo público. Se trata de hechos ocurridos en 2015 y 2016, es decir, hace cinco años, decidiéndose apercibimientos y multas de monto exiguo, que en absoluto tienen impacto en los canales y productoras audiovisuales multadas, ni resultan medidas adecuadas y oportunas para una mejor protección de las audiencias de niños, niñas y adolescentes.⁸⁰

Como hemos visto, en Brasil las normas que consagran derechos y prevén los mecanismos de protección se encuentran contenidas en el Estatuto del Niño y el Adolescente. Es por ello que tanto las autoridades a cargo de hacer cumplir estas normas como el procedimiento de actuación estatal frente a posibles vulneraciones debe consultarse en ese cuerpo legal.

El artículo 247 del Estatuto establece la pena de “multa de tres a veinte salarios de referencia, aplicándose el doble en caso de reincidencia” por “Divulgar, total o parcialmente, sin la debida autorización, a través de cualquier medio de comunicación, nombre, acto o documento de un procedimiento policial, administrativo o judicial relativo a un niño o adolescente al que se atribuya un acto infractor”. Y continúa: “§ 1º. Incide en la misma pena quien exhibe, total o parcialmente, una fotografía de un niño o adolescente involucrado en una infracción, o cualquier ilustración a su respecto o que se refiera a actos que le sean imputados, de forma de permitir su identificación, directa o indirectamente. § 2º. Si el hecho fue practicado por un órgano de prensa o por una emisora de radio o televisión, además de la pena prevista en este artí-

culo, la autoridad judicial podrá determinar la aprehensión de la publicidad o la suspensión de la programación de la emisora hasta por un período de dos días, así como la publicación del periódico hasta por dos números”.

El artículo 254 establece también multas (que pueden llegar hasta la suspensión de la programación en caso de reincidencia) por “transmitir, por la radio o televisión, espectáculos en horario distinto al autorizado o sin aviso de su clasificación” (art. 254).

En el caso de infracciones administrativas como las pasibles de multa antes detalladas, el artículo 194 del Estatuto prevé que: “El procedimiento para la imposición de una sanción administrativa por infracción a las normas de protección al niño y al adolescente tendrá inicio por presentación del ministerio público o del Consejo Tutelar, o por acta de infracción preparada por un funcionario efectivo o voluntario registrado, y firmada por dos testigos, si es posible”. Los artículos siguientes establecen el procedimiento.

Como hemos visto la Clasificación Indicativa se encuentra a cargo de la Coordinación de Políticas de Calificación (CPCIND) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. En función del artículo antes citado, el Ministerio podía movilizar la acción del Ministerio Público que es el encargado de iniciar procedimientos administrativos (art. 201 VI) en este y en todos los temas atinentes a derechos de niños, niñas y adolescentes, y de “intervenir en juicio con miras a la aplicación de sanciones por infracciones cometidas contra las normas de protección a la infancia y a la juventud, sin perjuicio de la promoción de la responsabilidad civil y penal del infractor, cuando sea el caso” (art. 201, X).

80 ENACOM, Acta de Directorio Nro. 72/2021 disponible [aquí](#) (Consulta 28/11/2021)

Ahora bien, de acuerdo con una jurisprudencia reciente de la Corte Suprema movilizada por los conglomerados de medios, la capacidad del Estado se vio mermada por cuanto se restringió al Ministerio Público la facultad de iniciar acciones en el ámbito del poder judicial una vez identificada una posible vulneración de derechos. Antes de esta modificación, el Ministerio de Justicia tenía capacidad de impulsar la acción del Ministerio Público, actualmente todo queda en manos de la voluntad de acción de este último. Esto representa una regresión en relación con la capacidad de acción del Estado, regresión que deja limitado en herramientas de exigibilidad tanto al sistema de clasificación como, en general, a la protección de otros derechos que pueden resultar vulnerados por la actividad de los medios tal como prevé el Estatuto. A excepción de Chile, el resto de las autoridades reguladoras con capacidad sancionatoria no brindan información desagregada, accesible y detallada sobre las sanciones aplicadas a los sujetos obligados. ◀

4.

Conclusiones

La promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en los medios audiovisuales en los países analizados es una deuda pendiente.

A pesar de que la televisión gratuita y de pago es todavía una fuente importante de entretenimiento, información y socialización para niños y niñas y un recurso para quienes los cuidan, se advierte una falta de compromiso para la adopción de medidas legales y de políticas públicas que garanticen programaciones de calidad y sin exposición a contenidos nocivos para su bienestar y desarrollo.

A partir del análisis realizado destacaremos algunas conclusiones que esperamos puedan contribuir a la búsqueda de soluciones para garantizar efectivamente los derechos.

1. En términos generales los derechos de los niños, niñas y adolescentes se encuentran adecuadamente consagrados en los marcos regulatorios, sin embargo, faltan medidas concretas para hacerlos efectivos. En muchos países los derechos se reconocen en la legislación, pero luego se desvirtúan a través de reglamentaciones o disposiciones de rango menor que flexibilizan o eliminan las obligaciones. Es el caso, como hemos visto, de los marcos regulatorios de Perú y México, pero no exclusivamente.

2. La situación en los países investigados da cuenta de que los derechos de los NNYA no ocupan un lugar prioritario en la regulación de medios audiovisuales, a la vez que los medios de comunicación no están entre las preocupaciones centrales de las legislaciones de protección de la niñez y adolescencia y/o de las agendas de política pública de los Estados. Como consecuencia, la protección es débil e ineficiente. A su vez, es posible afirmar que las autoridades regulatorias concentran su actividad en la agenda de telecomunicaciones relegando a la comunicación audiovisual que recibe poco interés y recursos.

3. Se advierte una falta de sinergia e interacción entre los actores e instituciones responsables. Por un lado falta interacción, coordinación y esfuerzos conjuntos entre los sistemas de protección integral de la niñez y las autoridades reguladoras de la actividad audiovisual, a pesar del amplio espectro de temas de competencia común. Lo mismo podemos decir de la interacción con las agencias con competencia en materia de discapacidad que tienen un rol central a cumplir en relación con la implementación de las herramientas de accesibilidad en la televisión. Por otra parte, se advierte una falta de diálogo y trabajo conjunto entre las autoridades regulatorias y el sector audiovisual comercial que, por el contrario, brega a través de distintas estrategias por constreñir y limitar las facultades estatales de protección. Sin una acción conjunta y esfuerzos comunes las medidas de protección se tornan impotentes y los derechos consagrados son meras declaraciones.

4. Se advierte también una falta de acción estatal sostenida y consistente, tanto de dimensión regulatoria como de fomento,

para poner a disposición de niños, niñas y adolescentes contenidos que sean adecuados a sus edades e intereses. Este tipo de iniciativas se enmarcan en la dimensión de promoción que es constitutiva del derecho a la comunicación, la libertad de expresión y el acceso a la información de niños, niñas y adolescentes.

5. En cuanto a las herramientas de protección, notamos que los sistemas clasificatorios de contenidos en relación a las etapas de desarrollo dejan un amplio margen para la interpretación sobre lo que pueden y no pueden mostrar los medios de comunicación, lo que suele ser interpretado en una clave permisiva que expone a los niños, niñas y adolescentes a contenidos inadecuados y perjudiciales para su bienestar. Perú es un ejemplo concreto de esta situación. Un sistema explícito y detallado, propicia una protección adecuada y facilita su cumplimiento y la fiscalización.

6. Las legislaciones analizadas dan cuenta de la necesidad de diseñar e implementar sistemas de clasificaciones y protección horaria que contemplen adecuadamente las necesidades de la niñez y la adolescencia en función de sus etapas de desarrollo. Actualmente algunos países -como es el caso de Argentina y Uruguay- cuentan con franjas horarias aptas para todo público durante todo el día y no contemplan momentos dedicados a programación para adolescentes y jóvenes que tienen intereses diferentes de los niños y niñas y mayores necesidades informativas (por ejemplo, en algunos países los adolescentes tienen derecho a votar y requieren información para decidir). En otros, como es el caso de México y Perú, la programación para adolescentes se ofrece en los horarios de mayor presencia de audiencias infantiles y las expone a contenidos inconvenientes.

7. La protección en función del horario cede, de acuerdo con las previsiones de algunos de los marcos jurídicos analizados, con la finalidad de garantizar el derecho a la información sobre asuntos de interés público en los noticieros y otro tipo de programas rotulados como periodísticos. Excepciones laxas y ausencia de controles hacen que la simple advertencia de contenidos que pueden ser nocivos, funcione como un permiso para emitir imágenes y noticias inadecuadas en los horarios de mayor presencia de audiencias infantiles. Así ocurre, por ejemplo, en Argentina y Brasil. La habilitación de estas excepciones en el horario protegido también funciona como estrategia para emitir publicidad no adecuada para las audiencias potenciales de esas franjas horarias. El abuso de estas excepciones suele justificarse en una interpretación de la libertad de expresión que solo toma en cuenta su faz individual y restringe la protección de NNYA que debería ser prioritaria y prevalecer sobre otros derechos, tal como ha interpretado el Comité sobre los Derechos del Niño. Esta comprensión de la libertad de expresión se esboza incluso para amparar afectaciones directas en los derechos de niños y niñas cuya privacidad, intimidad, dignidad y derecho a la no discriminación se vulneran reiteradamente en el marco de coberturas pretendidamente informativas. Del mismo modo, se malinterpreta la noción de censura que funciona como un inhabilitante de la regulación estatal para la protección de derechos de niños y niñas.

8. La falta de autonomía e independencia de las autoridades regulatorias son dos factores que inciden de manera directa en los derechos de la niñez y la adolescencia. Prevalecen presiones e intereses comerciales por sobre la prioridad del interés superior del niño.

9. El punto de mayor debilidad se encuentra en el ejercicio de la potestad estatal de supervisar y exigir el efectivo cumplimiento de las obligaciones de los operadores en relación con el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes. A excepción de Chile, en algunos casos los Estados se han desligado de esas competencias; en otros, no existen áreas de fiscalización, evaluación y sanción en las autoridades reguladoras del sector o estas se encuentran desfinanciadas o carecen de los recursos necesarios; en otros, las facultades están dispersas entre diferentes agencias o áreas estatales; en algunos han sido delegadas en los prestadores audiovisuales.

10. Los licenciatarios audiovisuales pugnan por la autorregulación y cuestionan cualquier acción estatal de supervisión y control. Sin embargo, en todos los países analizados en los que rigen sistemas de autorregulación, estos son deficientes e ineficaces para proteger los derechos de los niños y niñas en particular y de las audiencias en general. En muchos casos los códigos no se sancionan en los tiempos y modalidades previstas por la ley; en otros se adoptan códigos en cuya elaboración no participan quienes deben que aplicarlos, por lo que tienen poco arraigo al interior de los medios; muchos no se publican, o se publican de manera inhalla- ble para las audiencias; algunos no establecen mecanismos para exigir el cumplimiento de sus normas. La autorregulación es una herramienta valiosa para la garantía de derechos en la medida en que complementa -y no suplanta o debilita- la acción estatal y la regulación.

11. Los mecanismos públicos para que la ciudadanía reclame frente a violaciones de derechos son inexistentes en muchos países. En algunos casos, como por ejemplo

en México y Colombia, se delega esta función en las defensorías de las audiencias, que suelen tener pocas herramientas y recursos, aún cuando tengan vocación de cumplir adecuadamente su misión. En otros se delega en otro tipo de mecanismos autorregulatorios que resultan una privatización de la supervisión y el control, como en el caso de Perú. En los países en los que existe la posibilidad de denunciar ante el regulador, los procedimientos son poco transparentes y lentos.

12. Las autoridades de regulación no asumen cabalmente sus facultades sancionatorias y desvirtúan su rol funcionando más como entes mediadores, instancias de prevención y pedagogía que como autoridades de un Estado que tiene obligaciones específicas de protección de derechos humanos. Diluyen una función que podría concitar un amplio consenso sobre la prioridad de proteger a los niños y las niñas. Ni una legislación de avanzada ni un sistema de aplicación bien diseñado garantizan por sí mismos el cumplimiento de los derechos. Estos dependen de la vocación y compromiso genuinos de todos los sectores de priorizar el desarrollo integral de niños y niñas; de respetar sus derechos y conocer sus necesidades; de brindarles contenidos que los entretengan, que les permitan desarrollar y adquirir capacidades que necesitan para su desarrollo; de entender que no solamente miran programas infantiles sino que también se interesan por otro tipo de programaciones y por eso es preciso protegerlos durante las horas en que son audiencias potenciales. En definitiva, esto depende centralmente de la voluntad política de todos los actores que participan en la comunicación audiovisual en un ejercicio de responsabilidad compartida, siendo los Estados quienes tienen el papel prioritario e irremplazable en cumplir y hacer cumplir las obligaciones que surgen de

la Convención sobre los Derechos del Niño, los estándares en la materia y las legislaciones nacionales de protección. ◀



OBSERVACOM

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**