

INSTITUCIONALIDAD PARA LA REGULACIÓN DE GRANDES PLATAFORMAS DIGITALES:

de las Directrices de la UNESCO a la realidad sudamericana

OBSERVACOM
Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia

I4T Knowledge

unesco

Funded by the European Union



Institucionalidad para la regulación de grandes plataformas digitales:
de las Directrices de la UNESCO a la realidad sudamericana

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

Eduardo Rodríguez 46 – CP 12800
Montevideo, Uruguay
www.observacom.org







Índice

Resumen ejecutivo 4

01. Introducción 6

02. Ecosistema institucional con impacto sobre plataformas digitales 11
1. Brasil 12
1.1. Panorama general actual 12
1.2. Características del regulador nacional: ANCINE y ANATEL 13
2. Colombia 16
2.1. Panorama general actual 16
2.2. Características del regulador nacional: CRC 18
3. Chile 20
3.1. Panorama general actual 20
3.2. Características del regulador nacional: CNTV 23
4. Uruguay 25
4.1. Panorama general actual 25
4.2. Características del regulador nacional: URSEC 26

03. Estándares y buenas prácticas internacionales de referencia 28
1. Informe Relatoría Libertad de Expresión CIDH sobre Inclusión Digital y Gobernanza de Contenidos en Internet 29
2. Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea 30

04. Desafíos para la implementación de las Directrices de la UNESCO: contexto, temas clave y alternativas posibles 33
1. Estado del arte del debate sobre institucionalidad regulatoria 34
Brasil 34
Colombia 37
Chile 39
Uruguay 43
2. Contexto, limitaciones y potencialidades actuales 45

05. Recomendaciones 47

Sobre la autoría 56

Sobre la Red Global del Conocimiento por un Internet Confiable 57

Resumen ejecutivo

El siguiente informe hace un análisis de las condiciones institucionales para la regulación de grandes plataformas digitales en América Latina, a partir de los planteamientos de las Directrices para la Gobernanza de Plataformas Digitales de la UNESCO en un estudio de 4 países: Brasil, Colombia, Chile y Uruguay. El estudio consta de 5 partes:

1. Principales características del ecosistema institucional de cada caso de estudio, que incluye una identificación y caracterización de los principales organismos que tienen (o pueden tener) actuación sobre plataformas digitales.

2. Un análisis del (o los) organismo(s) regulador(es) de las comunicaciones de cada país en función de temas/indicadores identificados en las Directrices de UNESCO, a saber: a) Independencia del gobierno y autonomía (forma jurídica del organismo; integración del directorio; sistema de elección y designación de autoridades; tiempo del mandato y causales de destitución; control y contrapesos sobre sus decisiones); b) Independencia de los regulados (declaración de conflictos de interés; incompatibilidades y requisitos de admisibilidad; prohibición de "puertas giratorias"); c) Competencias, fortalezas y capacidad de *enforcement* (competencias y potestades claras en ley; capacidad de supervisión y reporte frente a regulados; mecanismos de *enforcement*, quejas y directivas; financiamiento adecuado y transparente); d) Idoneidad y experiencia para abordar el tema (proceso de nombramiento meritocrático; idoneidad y *expertise* técnica directorio y técnicos; alineación con estándares internacionales de derechos humanos y género).

3. Una revisión de estándares, recomendaciones y buenas prácticas internacionales de referencia, que son importantes para orientar la construcción de marcos institucionales compatibles con estándares de libertad de expresión. Específicamente, directrices, informes y reglamentos desarrollados por la Relatoría de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, UNESCO y la Unión Europea.

4. Estado del arte del debate institucionalidad regulatoria. Un análisis de la situación de los 4 países de estudio en base a entrevistas con agentes clave, fuentes secundarias, informes y documentos públicos, así como proyectos de ley para dar cuenta de cuál es el actual estado del debate y si ha habido propuestas en cada uno de los casos de estudio sobre las formas de institucionalidad pública para regular a las grandes plataformas digitales.

5. Desafíos para la implementación de las Directrices: temas clave y alternativas posibles. Este apartado de conclusiones constituye un análisis general, con referencias a cada país, de las dificultades, los impulsos y esfuerzos de los reguladores actuales, así como la inclusión de nuevos actores por temas específicos, así como algunas ideas y recomendaciones que surgen de los hallazgos.

Este informe fue realizado en el marco del proyecto apoyado por la UNESCO y financiado por la Unión Europea para avanzar en la implementación de las Directrices de Gobernanza de Plataformas Digitales y salvaguardar los derechos a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información a nivel global.

01.

INTRODUCCIÓN

Las Directrices para la Gobernanza de Plataformas Digitales de la UNESCO son el resultado de un trabajo colaborativo que congregó a una amplia variedad de partes interesadas a través de tres consultas globales entre septiembre de 2022 y febrero de 2023. En el proceso de consulta participaron personas de 134 países, que incluyeron a gobiernos, sector privado, sociedad civil, academia y la comunidad técnica, quienes participaron en consultas globales generando más de 10.000 comentarios. Esto lo convirtió en uno de los proyectos de consulta más extensos realizados por una agencia de Naciones Unidas.

En febrero de 2023 UNESCO llevó a cabo en París la conferencia "Internet for Trust" (Internet para la confianza). Esta fue la primera conferencia de la UNESCO para discutir el proyecto de directrices globales para regular las plataformas digitales y contó con más de 4.300 participantes. El evento de tres días marcó la última fase de un diálogo global para desarrollar soluciones regulatorias para las redes sociales a fin de mejorar la fiabilidad de la información y promover los derechos humanos en línea.

La UNESCO es el organismo especializado en los temas de comunicación y cultura dentro de Naciones Unidas. Es por esta razón que su interés por las plataformas digitales se encuadra en la promoción de la libertad de expresión, el acceso a la información y la diversidad cultural. Las Directrices dialogan de manera específica en su fundamentación con cinco instrumentos del sistema de Naciones Unidas:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) que en su artículo 19 establece que toda restricción a la libertad de expresión debe cumplir con cuatro requisitos: legalidad, fin legítimo, necesidad y proporcionalidad, y en su artículo 20 prohíbe la apología del odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

- Los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (NNUU, 2011) que establecen que los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos de las personas contra los abusos cometidos por terceros, incluyendo las empresas; las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos en sus operaciones y relaciones comerciales, absteniéndose de causar o contribuir a abusos; y que se debe garantizar el acceso a mecanismos de reparación efectivos para las víctimas de abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

- La Declaración de Windhoek +30 (UNESCO, 2021) que reconoce la información como un bien público y establece, entre otras metas, tres condiciones para garantizar que la información sea considerada un recurso compartido por toda la humanidad: la transparencia de las plataformas digitales, el empoderamiento de los ciudadanos a través de la alfabetización mediática e informacional y la viabilidad de los medios.

- La Observación general núm. 25 de la Convención de derechos del Niño (NNUU, 2021) relativa a los derechos de los niñas, niños y adolescentes en el entorno digital, que incluye cuatro principios generales: no

discriminación; interés superior del niño; derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; respeto de las opiniones del niño.

- La declaración Mondiacult (2022) que aboga por la "regulación sustancial del sector digital, en particular de las principales plataformas" en beneficio de la diversidad cultural en línea y del acceso justo a los contenidos para todos.

Asimismo, las Directrices se articulan en base a dos conceptos estratégicos: gobernanza y múltiples partes. Para UNESCO, el concepto de gobernanza de plataformas digitales remite a las responsabilidades y funciones que tienen distintas partes interesadas respecto de la gestión de internet, poniendo siempre la libertad de expresión en el centro en base a los principios rectores de Naciones Unidas: "Toda restricción a la libertad de expresión debe estar prevista por la ley, perseguir un fin legítimo y ser necesaria y proporcionada" (Párr. 3). El documento también señala que la gobernanza propuesta "se inspira" en la regulación de la radiodifusión: "ya que cualquier intervención gubernamental que se ocupe de cuestiones de contenido, independientemente de la fuente del contenido, siempre debe incluir la salvaguardia de la diversidad y la libertad de expresión y el acceso a la información como objetivo final" (Párr. 12). Volveremos sobre esto en las recomendaciones, ya que consideramos que esta afirmación debe considerarse en su complejidad.

UNESCO espera que la gobernanza genere respuestas coherentes para evitar la fragmentación de la normativa a través de medidas justas, claras y compartidas, así como de procesos construidos de manera abierta, transparente, proporcional y basados en evidencia, en un entorno abierto, seguro y protegido.

Las Directrices describen cinco Principios de los sistemas de gobernanza (Párr. 47-55):

1. Las políticas y procesos de curación y moderación de contenidos de las plataformas deben ser transparentes.

2. Los mecanismos de controles y equilibrios deben institucionalizarse formalmente.

3. Los procesos de gobernanza deben estar abiertos y ser accesibles a todas las partes interesadas, incluidos los grupos más vulnerables y marginados.

4. La diversidad de conocimientos especializados debe ser una característica común de todos los acuerdos regulatorios.

5. La gobernanza debe proteger y promover la diversidad cultural y la diversidad de las expresiones culturales.

Por otro lado, el enfoque de múltiples partes interesadas forma parte de la estrategia de Naciones Unidas desde la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2005), y fue reafirmado por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el proceso de revisión decenal en 2015. Estas partes incluyen a los Estados, las plataformas digitales, organismos intergubernamentales, sociedad civil, academia, comunidad técnica y otras partes interesadas en la promoción de los derechos humanos,

incluidos grupos en situación de marginalidad y/o vulnerabilidad.

Todas las partes comparten la responsabilidad de mantener un entorno propicio para la libertad de expresión, el acceso a la información y otros derechos humanos, garantizando al mismo tiempo que exista un entorno abierto, seguro y protegido para las personas usuarias y no usuarias de las plataformas digitales, incluyendo grupos vulnerables y marginalizados, indígenas, periodistas, artistas, defensores de derechos humanos y medio ambiente. Fomentar "y, cuando proceda, financiar" (Párr. 25) respuestas colaborativas sobre aquellos tipos de contenido que podrían ser sujetos de restricción legítima considerando los estándares internacionales de derechos humanos, preguntando a las personas implicadas.

Asimismo, la UNESCO señala que el ecosistema de la gobernanza digital está formado por diversas partes interesadas, organismos y formas de regulación complementarios y no excluyentes entre sí: autorregulación, corregulación y regulación estatutaria.

La autorregulación se refiere a normas que pueden ser supervisadas y aplicadas por agentes no estatales, como auditorías independientes, organismos sectoriales o consejos de redes sociales (Párr. 58).

La corregulación remite a casos en que se otorga fuerza legal a los códigos de conducta que promueven la autorregulación y/o el papel regulador es compartido entre la industria y demás partes interesadas, y el Gobierno o las autoridades u organismos reguladores oficiales independientes (Párr. 59).

Por último, la regulación estatutaria se refiere a cuando uno o varios reguladores independientes toman las decisiones finales sobre el establecimiento de normas para las plataformas (Párr. 45). Este tipo de regulación debe ser eficaz, considerar recursos y prioridades locales, supervisión independiente de todas las formas de regulación, así como incluir procesos de elaboración de la normativa que sean abiertos, transparentes y basados en evidencia (Párr. 56).

Con respecto a la definición de las plataformas digitales que son objeto de la normativa, las Directrices se refieren a características descriptivas, como en el Párr. 66, en que se señala: "aquellas plataformas que tengan una presencia, un tamaño y una cuota de mercado relevantes en una jurisdicción específica". El Informe "Estado de situación de la regulación de las plataformas digitales en Uruguay" (Jackson y Díaz, 2025: 5) problematiza las Directrices definiendo las plataformas como "aquellos servicios digitales que facilitan las interacciones entre dos o más personas, y que generalmente recolectan datos de las personas usuarias y sus interacciones. Esta definición cubre un amplio rango de servicios, desde las redes sociales y los buscadores hasta aplicaciones de mensajería, entre otros". A nuestro juicio, una definición como esta debe ajustarse a los ámbitos de incumbencia de la UNESCO en el ámbito de la comunicación, a saber: libertad de expresión, acceso a la información y diversidad cultural.

Las Directrices de la UNESCO, destacan las siguientes características de los organismos estatutarios que participan en la regulación de plataformas, a saber: Independencia (Párr. 68, 69 y 70)[1], recursos económicos y humanos suficientes (Párr. 71)[2], legitimidad (Párr. 73)[3], competencias (Párr. 60), consulta y escucha activa y normas claras. UNESCO también establece una serie de requisitos con respecto a funcionarios responsables de regular plataformas (Párr. 72)[4]. Por último, establece una serie de condiciones para la regulación estatutaria de plataformas, a saber:

Dicha regulación debe centrarse en los sistemas y procesos de moderación y curación de contenidos, en lugar de determinar la legalidad de los contenidos en particular, y debe tener una base jurídica (es decir, estar suficientemente definida), perseguir un objetivo legítimo en virtud del Artículo 19 (3) del PIDCP, y ser necesaria y proporcional (Párr. 60).

1 68. En la regulación estatutaria, las autoridades reguladoras oficiales, aunque formen parte del aparato ejecutivo del Estado, deben ser totalmente independientes del Gobierno y rendir cuentas principalmente ante el poder legislativo del cumplimiento de sus mandatos. Esto se aplica a los organismos reguladores existentes que tienen un interés legítimo en los contenidos de las plataformas (como los organismos de gestión electoral, las autoridades de publicidad, las entidades de protección de la infancia, las comisiones de datos y privacidad, los organismos de competencia, etc.), así como a cualquier nueva instancia reguladora especializada o de coordinación que pueda constituirse. 69. Por lo que respecta a todos los organismos estatutarios que participan en la regulación de plataformas, ya sea de forma individual o conjunta, la revisión periódica debe correr a cargo de un organismo independiente que informe directamente al poder legislativo. Las intervenciones estatutarias también deberían estar sujetas a revisión en los tribunales si se considera que las autoridades se han excedido en sus competencias, han actuado de forma irrazonable o han actuado de forma sesgada o desproporcionada. 70. Las autoridades reguladoras oficiales deben ser independientes y estar libres de presiones económicas, políticas o de otro tipo. Su poder y mandato deben estar establecidos en la ley. También deben cumplir la normativa internacional en materia de derechos humanos y promover la igualdad de género.

2 71. Las instituciones reguladoras oficiales deben tener los fondos y conocimientos suficientes para ejecutar sus responsabilidades de manera efectiva. Las fuentes de financiación también deben ser claras, transparentes y accesibles para todas las personas, y no deben estar sujetas a la discreción del Gobierno.

3 73. Las autoridades reguladoras oficiales deben poder solicitar a las plataformas digitales informes periódicos sobre la aplicación de sus condiciones de servicio, y adoptar medidas coercitivas contra las plataformas digitales que incumplan sus propias políticas o sus responsabilidades de salvaguardar la libertad de expresión, el acceso a la información y contenidos culturales diversos. Deben poder establecer un proceso de reclamaciones y emitir recomendaciones públicas que puedan ser o no vinculantes, y estar facultadas para dar a las plataformas instrucciones transparentes y adecuadas para la promoción y el respeto de los derechos humanos, basadas en la normativa internacional en materia de derechos humanos.

4 72. Las personas funcionarias o integrantes de las instituciones reguladoras oficiales que trabajen en la cuestión de los contenidos en las plataformas deberán:
   a. Ser nombrados a través de un proceso participativo, transparente e independiente, no discriminatorio y basado en el mérito.
   b. Ser responsables ante un organismo independiente (que puede ser legislativo o judicial, un consejo externo o juntas directivas independientes).
   c. Contar con experiencia relevante en normativa internacional en materia de derechos humanos y el ecosistema digital.
   d. Presentar un informe público anual a un organismo independiente, idealmente legislativo, y rendir cuentas ante él, e informar incluso sobre cualquier dictamen motivado.
   e. Hacer público cualquier posible conflicto de intereses y declarar sobre cualquier regalo o incentivo.
   f. Después de completar el mandato, por un periodo razonable, no ser contratados ni prestar servicios remunerados a quienes estuvieron sujetos a su regulación, a fin de evitar el riesgo conocido como “puertas giratorias”.

02.

ECOSISTEMA INSTITUCIONAL CON IMPACTO SOBRE PLATAFORMAS DIGITALES

1. Brasil

1.1. Panorama general actual

En Brasil, el ecosistema institucional con algún tipo de impacto sobre plataformas digitales está compuesto por la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) que incluye al Centro de Estudios Avanzados en Comunicaciones Digitales e Innovaciones Tecnológicas (CEADI), la Agencia Nacional del Cine (ANCINE), la Secretaría de Políticas Digitales, el Tribunal Superior Electoral (TSE) y el Comité Gestor de Internet de Brasil.

ANATEL (1997) forma parte de la Administración Pública Federal indirecta, sujeta a un régimen de autonomía especial y vinculada al Ministerio de Comunicaciones. Goza de independencia administrativa y autonomía financiera. Es responsable de adoptar las medidas necesarias para servir al interés público y promover el desarrollo de las telecomunicaciones brasileñas, actuando con independencia, imparcialidad, legalidad y transparencia. Dentro de la estructura se encuentran, entre otros, el Defensor del Pueblo, la Superintendencia de Control de Obligaciones, la de Inspección, la de Planificación y Regulación, la de Relaciones con el Consumidor, el Centro de Estudios Avanzados en Comunicaciones Digitales e Innovaciones Tecnológicas (CEADI), y el Comité para la Defensa de los Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones. El CEADI es el órgano responsable de promover la investigación científica y el debate académico en el sector de las comunicaciones digitales, innovaciones tecnológicas y ciberseguridad, tanto interna como externamente a ANATEL.

ANCINE (2001) es un organismo regulador responsable de promover, regular y supervisar el mercado cinematográfico y audiovisual en Brasil. Es un organismo especializado, vinculado al Ministerio de Cultura, con sede y jurisdicción en el Distrito Federal y una oficina central en Río de Janeiro. De acuerdo con el Plan Estratégico 2024-2027, la misión de la Agencia es promover un entorno regulatorio equilibrado y desarrollar el sector audiovisual brasileño en beneficio de la sociedad. Entre sus acciones recientes respecto de plataformas, ha analizado la "publicidad en internet" (2018), y los "videos bajo demanda" (2019), entre otros temas vinculados con TV, taquilla y cuota de pantalla. En cuanto al escenario prospectivo 2026, el foco son los servicios de *video on demand* y la expansión del acceso a internet de banda ancha en Brasil.

Por su parte la Secretaría de Políticas Digitales fue creada en 2023 como parte de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Su misión es formular, implementar y coordinar políticas públicas relacionadas con el entorno digital, la comunicación en línea y las plataformas digitales, con especial énfasis en la promoción de la libertad de expresión, el combate a la desinformación y el fortalecimiento del debate público democrático en el espacio digital. En su estructura organizativa cuenta con dos departamentos y varias coordinaciones: a) Departamento para la Promoción de la Libertad de Expresión (DLIB): i. Coordinación General para la Libertad

de Expresión y la Prevención de la Desinformación (CGLIB) y Coordinación de Políticas para la Libertad de Expresión y la Prevención de la Desinformación (CPLIB); ii. Coordinación General para la Promoción de la Diversidad y el Pluralismo (CGDP) y Coordinación de Políticas para la Promoción de la Diversidad y el Pluralismo (CPDP); b) Departamento de Derechos en Línea y Educación Mediática (DDEM): i. Coordinación General de Educación Mediática (CGEM) y Coordinación de Proyectos de Educación Mediática (CPEM); ii. Coordinación General de Protección de Derechos en Línea (CGDR) y Coordinación de Políticas de Protección de Derechos en Línea (CPDR).

El Tribunal Superior Electoral (TSE) de la República Federativa de Brasil, órgano máximo de la Justicia Electoral en este país, ejerce un papel fundamental en la construcción y en el ejercicio de la democracia brasileña. En los últimos años, el TSE ha desarrollado múltiples acciones vinculadas al entorno digital y las plataformas de redes sociales. Entre ellas se destacan: La creación del Programa Permanente de Enfrentamiento a la Desinformación (2019), que establecía acuerdos de cooperación con plataformas digitales como X (antes Twitter), Meta, Google, TikTok y Telegram para monitorear contenidos falsos o manipulados durante los procesos electorales; El Programa Permanente de Lucha contra la desinformación en el Marco de la Justicia Electoral de Brasil (2022); La implementación de un Centro Integrado de Enfrentamiento a la Desinformación y Defensa de la Democracia (CIEDDE) en coordinación con el Ministerio de Justicia, orientado a articular respuestas rápidas ante campañas de desinformación electoral (2024), tales como acciones educativas y campañas informativas sobre el uso responsable de redes sociales, la verificación de información y la protección del voto frente a la manipulación digital.

Por último, el Comité Gestor de Internet de Brasil (2003) es un órgano multistakeholder que opera con un formato participativo que reúne representantes del gobierno, sector privado, sociedad civil y academia para definir políticas y estándares estratégicos para la Internet brasileña. Promueve estudios y recomienda procedimientos para la seguridad en Internet, y propone programas de investigación y desarrollo que permitan mantener la calidad técnica y la innovación en el uso de Internet. Desde 2003, el CGI.br está compuesto por 21 miembros, siendo 11 representantes de la Sociedad Civil, nueve de agencias gubernamentales y un representante con reconocido conocimiento en temas de Internet. También actúa a través de subcomités técnicos y de coordinación, como el NIC.br, Registro.br, CERT.br y otros componentes del ecosistema de Internet brasileño.

1.2. Características del regulador nacional: ANCINE y ANATEL

ANCINE es un organismo especial vinculado al Ministerio de Cultura, dotado de autonomía administrativa y financiera. Cuenta con una dirección colegiada

con mandatos fijos no superpuestos y sin reelección[5]. El Directorio de ANCINE es el Consejo Superior de Cine, un Consejo Colegiado de cuatro miembros (1 Director General y tres directores). Tiene la posibilidad de contratar especialistas y requisar personal técnico[6]. Los miembros del Directorio Colegiado (incluido su Presidente) son propuestos por el Presidente de la República y nombrados por él tras la aprobación del Senado Federal, de acuerdo con la regla general para las agencias reguladoras prevista en la Lei 9.986/2000, art. 5º. Su tiempo de mandato es de 5 años, no superpuestos, sin reelección[7], en el entendido que disminuye incentivos de presión externa y prohibición de ejercer otra actividad profesional o dirección político-partidaria durante el cargo[8]. Transparencia en las decisiones[9]. La selección de los integrantes del Directorio de ANCINE está basada en méritos y reputación en el ámbito audiovisual[10].

Los directores deben ser brasileños de reputación elevada y reconocida competencia, con experiencia profesional mínima de 10 años en el sector público o privado o 4 años en cargos de dirección o docencia en áreas afines. Tienen prohibido durante el ejercicio del cargo: "ejercer cualquier actividad o prestar cualquier servicio en el sector regulado por el organismo respectivo, por un período de seis meses, contados a partir de la fecha de destitución o del término de su mandato, con remuneración compensatoria garantizada."[11]; si un dirigente es socio-controlador de empresa del sector, esa empresa no puede recibir recursos públicos o incentivos durante su gestión[12].

Los mandatos fijos sin reelección[13] disminuyen incentivos de presión externa y prohibición de ejercer otra actividad profesional o dirección político-partidaria durante el cargo[14]. Tras dejar el cargo, deben cumplir una cuarentena obligatoria de seis meses con remuneración compensatoria con el propósito de evitar conflictos de interés[15].

El organismo realiza Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) antes de la adopción y las propuestas de modificación de actos regulatorios[16], publica informes semestrales[17], hace un plan de trabajo con indicadores y evaluación periódica, realiza un informe anual al Ministerio de Cultura y, vía Presidencia, al Congreso Nacional[18].

Además del Consejo Colegiado, la estructura de ANCINE incluye una Fiscalía, que la representará en los tribunales, una Defensoría del Pueblo y una

5 MP 2.228-1/2001, art. 5 y 8; Ley 13.848/2019, art. 3.
6 MP 2.228-1, arts. 14 y 15.
7 MP 2.228-1, art. 8.
8 MP 2.228-1, art. 71.
9 Ley 13.848, art. 5.
10 MP 2.228-1, art. 8 §1.
11 Ley 9.986, art. 8.
12 MP 2.228-1, art. 71.
13 MP 2.228-1, art. 8.
14 MP 2.228-1, art. 71.
15 Ley 9.986/2000, arts. 5 I-II, 8, 8-A y 8-B (redacción dada por Ley 13.848/2019); MP 2.228-1/2001, art. 71; Ley 12.813/2013.
16 Ley 13.848, art. 6.
17 MP 2.228-1, art. 9 VI.
18 MP 2.228-1, art. 7 XIX y XX.

Auditoría[19]. Cuenta con la posibilidad de acción civil pública (control judicial)[20] y exigir a los interesados que se comprometan a adecuar su conducta a las exigencias legales en el ámbito de sus competencias[21]. Tiene competencias de supervisión y control, lucha contra la piratería, potestad sancionatoria, gestión de fomento, sistema de información del sector[22]. Cuenta con un sistema de Información y Monitoreo; control de taquilla; obligaciones de reporte de exhibidoras, distribuidoras y programadoras[23]. Puede imponer sanciones (advertencia, multa, suspensión y caducidad), resolver conflictos entre operadores, expedir normas técnicas y convocar consultas públicas[24]. Sus ingresos provienen de multas, presupuesto, servicios, donaciones, legados, subvenciones, venta o alquiler de bienes muebles e inmuebles[25]. Promueve la diversidad cultural y el acceso inclusivo, alineado con DDHH en libertad de expresión. Libertad de pensamiento, creación, expresión e información.[26] No hay mención específica a la equidad de género.

ANATEL por su parte es una autarquía especial con autonomía administrativa, financiera y de gestión. Tiene mandato fijo para sus directores y sin subordinación jerárquica al Ejecutivo[27]. Es dirigido por un Consejo de Administración de cinco miembros (un Presidente y cuatro consejeros) y toma decisiones por mayoría absoluta. Cada miembro vota de forma independiente, justificando su voto. El órgano superior de la Agencia es el Consejo Directivo. La Ley General de Telecomunicaciones (Ley 9.472/1997) fija el régimen de nombramiento de sus miembros por el Presidente de la República con aprobación del Senado Federal y mandato de cinco años (arts. 23 y 24), no reelegibles y escalonados. Se exige idoneidad técnica y moral, pero no concurso público ni proceso competitivo[28]. Los directores deben ser brasileños de reputación elevada y reconocido conocimiento técnico, con formación académica compatible y al menos 10 años de experiencia profesional o 4 años en cargos de dirección, docencia o investigación en el área de telecomunicaciones o afines, según la Ley 9.986/2000, art. 5. No se exige formación en derechos humanos ni en equidad de género[29]. Los miembros no pueden ejercer ninguna otra actividad profesional, sindical o político-partidaria ni participar en empresas reguladas o con conflicto de interés[30]. Tras dejar el cargo, deben cumplir una cuarentena de seis meses, con remuneración compensatoria[31], antes de trabajar en el sector regulado[32]. La estructura colegiada, el mandato fijo y la prohibición de reelección limitan interferencias políticas. Además, la Ley 13.848/2019

19 MP 2.228-1, art. 8, § 4º.
20 MP 2.228-1, art. 10 XI.
21 MP 2.228-1, art. 7 XXI.
22 MP 2.228-1, art. 7 II, III, IV, VIII, XIV.
23 MP 2.228-1, arts. 16 a 21.
24 Ley 9.472/1997, arts. 19 XIII, 127-132, 173 y 174.
25 MP 2.228-1, art. 11 y 10 VIII.
26 MP 2.228-1, art. 7 V.
27 Ley 9.472/1997, art. 8 caput; Ley 9.986/2000, art. 4; Ley 13.848/2019, arts. 4-8.
28 Ley 9.472/1997, art. 23; Ley 9.986/2000, art. 5.
29 Ley 9.986/2000, art. 5 I-II; Ley 13.848/2019.
30 Ley 9.986/2000, art. 8-B (introducido por Ley 13.848/2019)
31 Ley 9.986/2000, arts. 5, 8, 8-A y 8-B (redacción dada por Ley 13.848/2019); Ley 9.472/1997, art. 8.
32 Ley 9.986/2000, art. 8, redacción dada por Ley 13.848/2019.

incorporó incompatibilidades y reglas de cuarentena que fortalecen la autonomía[33]. Debe presentar informe anual al Congreso Nacional y está sujeta a la fiscalización del Tribunal de Contas da União (TCU)[34]. Son causas de pérdida del cargo: renuncia, condena judicial firme, sanción en procedimiento administrativo disciplinario o incumplimiento de deberes; existe un Consejo interno para procedimientos disciplinarios, supervisado por TCU. Sus actos son recurribles ante el propio Consejo (reconsideración) y posteriormente ante el Poder Judicial. La Ley 13.848/2019 impone la publicación de una agenda regulatoria anual. Realiza análisis de Impacto Regulatorio (AIR) previo a normas de alto impacto y reuniones públicas grabadas[35].

ANATEL tiene competencia exclusiva para regular, fiscalizar y sancionar los servicios de telecomunicaciones, administrar el espectro radioeléctrico y expedir normas técnicas obligatorias[36]. Tiene potestad de regular materias de su competencia y dictar reglamentos[37]. Establece sanciones y multas, advertencia y exigencia de adecuación de la conducta[38]. Cuenta con recursos propios (tasas, multas, precios públicos, contribuciones sectoriales y presupuesto de la Unión) administrados autónomamente y el FISTEL (Fondo de Inspección de Telecomunicaciones)[39], y cuenta también con un Consejo Consultivo, una Procuraduría, una Inspección, una Biblioteca y una Defensoría del Pueblo para canalizar quejas[40], además de unidades especializadas responsables de diferentes funciones.

2. Colombia

2.1. Panorama general actual

En Colombia, la institucionalidad de las comunicaciones se encuentra principalmente estructurada a través de diversas entidades que incluyen el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), la Agencia Nacional del Espectro (ANE), la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Estas instituciones, en conjunto, conforman la principal arquitectura regulatoria del campo de las comunicaciones en Colombia, cada una con roles y responsabilidades específicas definidas principalmente en la Ley 1341 de 2009 y complementadas por otras normativas y la Constitución Política.

33 Ley 9.472/1997, art. 8; Ley 9.986/2000, arts. 5, 6, 8, 8-A y 8-B; Ley 13.848/2019.
34 Ley 9.472/1997, arts. 45 y 46; Ley 13.848/2019, arts. 4-8.
35 Ley 9.472/1997, arts. 48-50; Ley 13.848/2019, arts. 4-6 y 9.
36 Ley 9.472/1997, arts. 19, 127-130 y 173-175.
37 MP 2.228-1, art. 7 V y art. 9 II.
38 MP 2.228-1, arts. 7 XXI, 58, 59 y 60.
39 Ley 9.472/1997, arts. 47, 48 y 51; Ley 13.848/2019, arts. 4-6.
40 MP 2.228-1, art. 8 §4.

La Ley 1341 de 2009 (que tuvo una modificación importante en 2019), determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, entre otros.

El MinTIC es el encargado de diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las TIC. Su misión fundamental es promover la inversión, cerrar la brecha digital, contribuir al desarrollo económico, social y político de la nación, y elevar el bienestar de los colombianos. También tiene como función definir la política pública y adelantar la inspección, vigilancia y el control del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, incluyendo los servicios de televisión abierta radiodifundida y radiodifusión sonora, con algunas excepciones delegadas a otras entidades. Además, ejerce la asignación, gestión, planeación y administración del espectro radioeléctrico.

En el ámbito de la gestión del espectro radioeléctrico, la ANE es una Unidad Administrativa Especial adscrita al MinTIC. Su objeto principal es brindar el soporte técnico para la gestión y la planeación, la vigilancia y control del espectro radioeléctrico, en coordinación con otras autoridades (artículo 25°). Entre sus funciones se encuentran asesorar al MinTIC en el diseño de políticas relacionadas con el espectro, diseñar políticas de vigilancia y control del espectro, y realizar la gestión técnica del espectro radioeléctrico.

La CRC es otra institución clave, definida como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional con independencia administrativa, técnica, patrimonial y presupuestal. Su misión primordial es promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios. Esto incluye la regulación de los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. La CRC tiene la facultad de establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios, expedir regulación en materia de competencia, aspectos técnicos y económicos de la interconexión y acceso a instalaciones esenciales, y resolver controversias entre proveedores de redes y servicios.

La creación de la CRC, establecida en la Ley 1341 de 2009, responde a la necesidad de contar con un organismo técnico e independiente del gobierno para regular un sector en constante evolución y con implicaciones significativas para la economía y la sociedad. La CRC asumió funciones que anteriormente podían estar dispersas en otras entidades del sector de comunicaciones, siendo establecida formalmente en 2019 tras una modificación de la Ley 1341 de 2009.

Por su parte, el FonTIC, antes conocido como Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones e integrando el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV), es

una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al MinTIC. Su objeto es financiar los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso y el servicio universales de todos los habitantes del territorio nacional a las TIC, así como garantizar el fortalecimiento de la televisión pública y la promoción de contenidos multiplataforma de interés público. El FonTIC también apoya las actividades del MinTIC y la ANE. Su creación y transformación a través de la Ley 1341 de 2009 y leyes posteriores buscan centralizar los recursos destinados al desarrollo del sector de las TIC y garantizar su inversión eficiente en la expansión de la infraestructura, el acceso y la apropiación de estas tecnologías.

Finalmente, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de Colombia es la autoridad nacional encargada de proteger los derechos de los consumidores, fomentar la libre competencia y salvaguardar la propiedad industrial y los datos personales. La supervisión de la competencia en el sector audiovisual radica en la SIC, lo que implica una descentralización de esta función fuera del ámbito de la CRC.

Además de lo anterior, las autoridades judiciales pueden ordenar a los operadores de telecomunicaciones el bloqueo de acceso a sitios de internet de juegos de azar ilegales o que distribuyan contenido de abuso sexual a menores de edad. Por otra parte, las personas que vean afectados sus derechos por la difusión de contenidos en redes sociales o por la actuación de intermediarios pueden acudir a los tribunales mediante una acción de tutela de derechos constitucionales. Una novedad para destacar en el caso de Colombia es la reciente sentencia T-256 del 12 de junio de 2025[41] de la Corte Constitucional en la que consideró que era competente para imponer medidas a una empresa transnacional, Meta, aunque esta se encuentre domiciliada en otro país[42]. En su sentencia, relativa a la clausura por parte de la red social Instagram de una cuenta de contenidos eróticos por infracción de las normas de la plataforma, obliga a Meta a revisar y ajustar las políticas de moderación de contenido y debido proceso ante restricciones de uso que sean de aplicación en Colombia.

2.2. Características del regulador nacional: CRC

La CRC es definida como una unidad administrativa especial. Se vincula administrativamente con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). Entre sus competencias y potestades establece un régimen que maximiza el bienestar social. Los Principios Orientadores de la ley buscan el respeto a los Derechos Humanos inherentes y la promoción de valores cívicos, equidad de género, e inclusión. La adopción del principio de Neutralidad Tecnológica, por su parte, implica la adopción de tecnologías basándose en recomendaciones,

41 https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-256-25.htm
42 https://www.ibericonnect.blog/2025/11/hacia-un-constitucionalismo-digital-garantista-analisis-de-la-sentencia-t-256-de-2025-de-la-corte-constitucional-de-colombia/

conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes[43].

Cuenta con dos instancias directivas: la Sesión de Contenidos Audiovisuales (3) y la Sesión de Comunicaciones (5)[44]. Las características de los 3 miembros de la Sesión de Contenidos Audiovisuales son: uno elegido por operadores públicos regionales de televisión; uno representante de la sociedad civil vía concurso público avalado por una Universidad y un representante del sector audiovisual vía concurso público avalado por una Universidad pública o privada acreditada[45]. En la Sesión de Comunicaciones un integrante corresponde al ministro de las TIC; otro es designado por el Presidente de la República y tres son seleccionados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)[46]. Los comisionados deben ser ciudadanos colombianos mayores de 30 años y tener una experiencia mínima relacionada de ocho (8) años en el ejercicio profesional[47]. Los comisionados requieren título de pregrado, y de maestría o doctorado afines. Respecto de idoneidad y *expertise*, la Sesión de Comunicaciones requiere al menos un Ingeniero electrónico/telecomunicaciones, un abogado y un economista. Las profesiones exigidas en la Sesión de Contenidos Audiovisuales cubren áreas como Derecho, Ingeniería, Economía, Comunicación, Sociología y Cine/Televisión[48].

Los comisionados designados de la Sesión de Contenidos Audiovisuales y los cuatro Comisionados de la Sesión de Comunicaciones (exceptuando al ministro de las TIC) son de dedicación exclusiva[49]. Los comisionados de ambas salas duran en su cargo períodos institucionales fijos de cuatro años[50] y no son reelegibles[51]. El Director Ejecutivo presenta un informe anual al Congreso[52].

La Sesión de Comunicaciones regula competencia, precios mayoristas, aspectos técnicos y económicos de interconexión, acceso y uso de instalaciones esenciales. Regula parámetros de calidad de los servicios[53]. Resuelve controversias entre proveedores de redes y servicios (incluyendo TV y radio) e impone de oficio o a solicitud de parte servidumbres de acceso, uso e interconexión[54]. La Sesión de Contenidos Audiovisuales ejerce funciones como garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa y regular la participación ciudadana[55].

La CRC puede requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a todos los proveedores de redes y servicios (incluyendo TV y radio) para el cumplimiento de sus funciones[56]. Puede imponer

43 Ley 1341 de 2009, art. 2 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
44 Ley 1341 de 2009, art. 20 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
45 Ley 1341 de 2009, art. 20 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
46 Ley 1341 de 2009, art. 20 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
47 Ley 1341 de 2009, art. 20 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
48 Ley 1341 de 2009, art. 20 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
49 Ley 1341 de 2009, art. 20 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
50 Ley 1341 de 2009, art. 20 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
51 Ley 1341 de 2009, art. 20 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
52 Ley 1341 de 2009, art. 19 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
53 Ley 1341 de 2009, art. 22 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
54 Ley 1341 de 2009, art. 22 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
55 Ley 1341 de 2009, art. 22 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
56 Ley 1341 de 2009, art. 22 (modificada por la Ley 1978 de 2019).

multas hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales, además de amonestación y caducidad o cancelación de licencias[57]. Puede vigilar y sancionar conductas que atenten contra el pluralismo informativo y los derechos de los televidentes, aplicando sanciones específicas como amonestación, suspensión temporal o caducidad/revocatoria[58]. Resuelve recursos de apelación presentados por usuarios contra actos de los proveedores referentes a negativa de contrato, suspensión, terminación, corte y facturación[59]. La CRC debe usar metodologías, incluyendo el Análisis de Impacto Normativo, para la toma de decisiones regulatorias[60].

No se enlistan causales de destitución explícitas en la ley específica referida al regulador, pero sí son parte de las incompatibilidades la prohibición de ser directivo, empleado de confianza, o tener participación o parentesco con proveedores de redes y servicios (incluyendo TV y radio) durante el año (o dos años) anterior a la designación. Se prohíbe haber sido asociado, accionista o propietario de dichos proveedores o contratista de programación regional en los dos años inmediatamente anteriores a la elección/designación. También aplica a quienes tengan vínculos de parentesco con personas cubiertas por estas causales[61].

Se financia mediante una contribución anual de hasta el cero coma quince por ciento (0,15%) sobre los ingresos brutos de los proveedores regulados[62]. Su patrimonio también se constituye por recursos de cooperación técnica y aportes del presupuesto nacional[63].

3. Chile

3.1. Panorama general actual

En Chile las autoridades reguladoras son el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) y la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). Los *policy makers* son el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (Mincap) y el Ministerio de Ciencias. Entre otros organismos con algún nivel de incidencia en la regulación de plataformas se encuentran el Servicio Electoral (SERVEL), la Fiscalía Nacional Económica, el Tribunal de la Libre Competencia y el poder judicial.

El CNTV es un organismo autónomo de rango constitucional que tiene por objetivo velar por el correcto funcionamiento de la televisión mediante políticas institucionales que permitan orientar, estimular y regular las actividades de quienes exploten servicios de

57 Ley 1341 de 2009, art. 65 (modificada por la Ley 1753 de 2015).
58 Ley 1341 de 2009, art. 22 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
59 Ley 1341 de 2009, art. 54.
60 Ley 1341 de 2009, art. 22 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
61 Ley 1341 de 2009, art. 21 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
62 Ley 1341 de 2009, art. 24 (modificada por la Ley 1978 de 2019).
63 Ley 1341 de 2009, art. 19A (modificada por la Ley 1978 de 2019).

televisión, en sintonía con las transformaciones tecnológicas y socioculturales. Por otro lado, la SUBTEL —dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones— está encargada de la aplicación de la normativa de telecomunicaciones que permite el control y distribución del espectro mediante la elaboración de normas técnicas e instrumentos de planificación de uso del recurso; formula las bases técnicas para los llamados a concursos e informa de los proyectos técnicos presentados por los postulantes en radio, televisión, internet y telefonía móvil.

SEGEGOB es el ministerio encargado de asesorar a las principales autoridades del Ejecutivo en materia comunicacional, así como también desarrolla espacios de comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía para difundir la acción gubernamental. Entre sus objetivos estratégicos se encuentra apoyar la ejecución de iniciativas regionales, provinciales y comunales destinadas a promover el pluralismo informativo y la libertad de expresión. Para ello cuenta con un fondo público orientado a fomentar proyectos de medios de comunicación. El Mincap tiene como objetivo el diseño, formulación e implementación de políticas, planes y programas que contribuyan al desarrollo cultural y patrimonial de manera armónica y equitativa en todo el territorio nacional. Está encargado del desarrollo de la Política Nacional de Campo Audiovisual y cuenta con líneas de financiamiento para esta industria. El Ministerio de Ciencias cuenta con la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) que administra distintos Fondos de Investigación que pueden destinarse a la investigación sobre las distintas dimensiones de las plataformas digitales. Cuenta además con un fondo específico para el estudio del Pluralismo del Sistema Informativo Nacional, entre cuyas líneas específicas de financiamiento se encuentran las distintas dimensiones de la información en plataformas digitales. El Ministerio de Ciencias también se encuentra desarrollando una Política Nacional de Inteligencia Artificial, que incluye transparencia algorítmica, ética en IA estatal, y alfabetización digital vinculada a sistemas algorítmicos para detectar desinformación automatizada.

A partir de 2022 SEGEGOB ha desarrollado distintas acciones y estrategias de articulación ministerial para abordar desafíos relacionados con las plataformas digitales, tales como la creación de una Comisión asesora contra la desinformación y distintas medidas o acciones que han tratado de seguir algunas de sus recomendaciones, pero sin que esto sea parte de un plan, a saber: a) La campaña “Aguanta, chequea, comparte”; b) Plan de Formación en Ciudadanía Digital; c) Convenio de colaboración con el Servicio Nacional del Adulto Mayor para avanzar en la inclusión digital de personas adultas mayores.

SERVEL es el organismo encargado de regular las elecciones y el sistema de partidos. Actualmente cuenta con un sistema de medición de riesgo digital en plataformas, compuesto de cinco dimensiones, para detectar en qué nivel de riesgo está la institución respecto de acciones de desinformación. Esto a su vez permite al organismo determinar su nivel de respuesta. A partir de 2024, en alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha desarrollado una herramienta llamada E-Monitor, que opera con inteligencia artificial, para detectar formas de

desinformación o información maliciosa más sofisticadas y difíciles de identificar. Además de tener estas herramientas que permiten ir monitoreando, el Servicio Electoral articuló una "Mesa de Gobernanza para la Integridad de la Información Electoral", que empezó a trabajar el segundo semestre de 2024. La iniciativa no es una legislación, sino que busca ser un compromiso institucional público-privado que instala el concepto "integridad de la información" en los procesos electorales. En esta instancia participaron representantes de plataformas digitales: TikTok, Google (a través de Google Chile), Meta, y X, también cuenta con la participación de representantes del sector de medios audiovisuales, el Consejo Nacional de Televisión, una organización de sociedad civil y dos organizaciones de *fact-checking* chilenas. Actualmente el SERVEL cuenta con atribuciones relativas a los recursos que se gastan en propaganda electoral en plataformas digitales, pero no sobre los discursos de odio. A la fecha, esta mesa no tiene una continuidad clara.

La Fiscalía Nacional Económica (FNE) es un órgano unipersonal de carácter autónomo, nombrado por el Presidente de la República, que desarrolla principalmente un rol de investigador y acusador de las infracciones a la normativa de competencia, realizando control preventivo de las operaciones de concentración. Por su parte, al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), órgano jurisdiccional especial e independiente, previsto en el art. 132 de la Constitución, le corresponde juzgar, resolver y sancionar; cuenta con las potestades adicionales de dictar instrucciones generales, formular recomendaciones al Poder Ejecutivo, así como resolver consultas de carácter no contencioso, pero con efectos vinculantes sobre el respectivo sector. La Corte Suprema también puede tomar conocimiento y revisar las decisiones del TDLC. Respecto de las industrias de comunicación, recientemente la radio Cooperativa demandó a Google y a su matriz, Alphabet, ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) por prácticas abusivas en el mercado de la publicidad digital. Según la demanda, Google ha realizado prácticas anticompetitivas en el mercado de la publicación de noticias online y en los mercados de tecnología de publicidad y busca que Google pague una multa significativa y modifique sus prácticas, ya que se argumenta que estas afectan negativamente a los medios de comunicación y ponen en riesgo su viabilidad.

Por último, Chile no cuenta con una regulación específica que rija integralmente la moderación de contenidos en línea, lo que no ha impedido que los órganos judiciales dicten sentencias en las que ordenan medidas para proteger derechos constitucionales. Una muestra de ello es la sentencia del 29 de septiembre de 2025 de la Corte Suprema (rol 18.080-2025) en la que ordenó a empresas proveedoras de internet bloquear el acceso a sitios web de apuestas deportivas en línea que operan sin autorización legal en Chile.

La afectación de la difusión de publicaciones en plataformas de redes sociales a derechos fundamentales como el derecho a la honra o la privacidad permite a las personas perjudicadas acudir a los tribunales mediante una acción de tutela de derechos constitucionales denominada recurso de protección. Por lo general esta acción se dirige contra

quienes realizaron la publicación y las Cortes de Apelaciones pueden ordenar al recurrido la eliminación parcial o total de los contenidos controvertidos bajo la amenaza de cometer delito de desacato si no cumple lo dictado en una sentencia judicial. Esta misma vía puede ser utilizada para solicitar la desindexación de información en buscadores como Google. En ocasiones, la Corte de Apelaciones competente decreta además la orden de abstenerse de realizar nuevas publicaciones a futuro, a pesar de que esto resulta contradictorio con la prohibición constitucional de aplicar medidas de censura previa. En la actualidad existe controversia respecto de la admisibilidad de estas acciones de protección de derechos constitucionales contra las empresas propietarias de plataformas de redes sociales que no cuentan con sede o domicilio en Chile.

3.2. Características del regulador nacional: CNTV

El Consejo Nacional de Televisión (CNTV) es una institución autónoma de rango constitucional, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio. Se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio Segegob[64]. Es parte de su misión constitucional velar por el correcto funcionamiento (respeto a la democracia, pluralismo, equidad de género, niñez, dignidad humana) de los servicios de televisión, incluyendo supervigilancia de contenidos[65]; otorgar, renovar y modificar concesiones[66]; promover y financiar programas culturales (Fondo CNTV)[67]; puede establecer hasta un 40% de producción chilena en los programas que transmitan los canales de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción[68] y dicta normas contra violencia excesiva, pornografía o contenidos reñidos con la moral[69]. Respecto de los estándares internacionales de Derechos Humanos, el correcto funcionamiento exige el respeto a la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres y a los derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales. Se incluye la especial protección contra la normalización de la violencia de género y el respeto al pluralismo (diversidad de género, orientación sexual, etnias)[70].

Está compuesto por 11 miembros: un Presidente y diez Consejeros. El Presidente es un consejero de libre designación del Presidente de la República. Los diez consejeros son designados por el Presidente de la República, requiriendo acuerdo del Senado (voto favorable de la mayoría de los Senadores en ejercicio)[71]. En el proceso de designación de los integrantes del Consejo se exige la cautela del pluralismo (implícitamente referido a partidos políticos con representación parlamentaria) y la paridad de género. Deben ser personas de relevantes méritos personales y

64 Ley 18.838 de 1989, art. 1 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
65 Ley 18.838 de 1989, art. 1 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
66 Ley 18.838 de 1989, art. 12 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
67 Ley 18.838 de 1989, art. 12 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
68 Ley 18.838 de 1989, art. 13 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
69 Ley 18.838 de 1989, art. 13 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
70 Ley 18.838 de 1989, art. 1 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
71 Ley 18.838 de 1989, art. 1 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).

profesionales (ej. trayectoria en cultura/comunicaciones, Premio Nacional, profesor universitario)[72]. No se aplica proceso de concurso público. No se exige un grado académico específico (maestría o doctorado) ni una experiencia mínima de años determinada en la ley[73].

El Presidente del CNTV dura hasta 30 días después del cese de funciones del Presidente que lo designó. Los Consejeros duran 8 años y se renuevan por mitades cada 4 años[74]. Son causales de cesación: expiración de plazo, renuncia, incapacidad física/psíquica, sobreveniencia de inhabilidad, y falta grave (ej. inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas o seis en un año)[75]. Las causales graves de cesación son declaradas por el Pleno de la Corte Suprema[76]. Los Consejeros reciben asignación por sesión (no poseen dedicación exclusiva) y pueden ser designados por nuevos períodos (reelegibles)[77]. El CNTV debe concurrir al Senado de la República una vez al año para informar sobre el cumplimiento de sus funciones[78]. Todos los Consejeros, el Presidente y otros altos directivos del organismo deben realizar declaraciones de patrimonio e intereses conforme a la Ley 20.880 sobre probidad pública[79].

Todos los Consejeros, el Presidente y otros altos directivos del organismo tienen prohibición de tener interés o participación (directa, o por medio de parientes o sociedades controladas) en la propiedad de concesionarias de TV, servicios limitados o productoras de contenidos vinculadas. También tienen inhabilidad quienes se desempeñen en altos cargos directivos de la Administración del Estado[80]. Se prohíbe a los Consejeros que cesen en su cargo tener negocios o prestar servicios a las empresas o entidades sujetas a fiscalización del Consejo, durante el plazo de un (1) año contado desde el término de sus funciones[81].

El CNTV puede recabar información necesaria de los concesionarios para el cumplimiento de sus funciones. Las concesionarias deben proporcionar la misma información societaria y financiera que las sociedades anónimas abiertas[82]. Los mecanismos de sanción a las empresas reguladas van desde la amonestación, pasando por multas (hasta 1.000 UTM para concesionarias nacionales), suspensión de transmisiones (hasta 7 días) y la caducidad de la concesión[83] como sanción máxima. Las sanciones se imponen previa notificación y descargos. La resolución sancionatoria es apelable ante la Corte de Apelaciones o la Corte Suprema[84]. Cualquier particular puede denunciar infracciones al correcto funcionamiento[85].

72 Ley 18.838 de 1989, art. 2 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
73 Ley 18.838 de 1989, art. 2 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
74 Ley 18.838 de 1989, art. 2 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
75 Ley 18.838 de 1989, art. 10 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
76 Ley 18.838 de 1989, art. 10 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
77 Ley 18.838 de 1989, art. 2 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
78 Ley 18.838 de 1989, art. 12 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
79 Ley 18.838 de 1989, art. 2 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
80 Ley 18.838 de 1989, art. 8 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
81 Ley 18.838 de 1989, art. 10 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
82 Ley 18.838 de 1989, art. 12 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
83 Ley 18.838 de 1989, art. 33 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
84 Ley 18.838 de 1989, art. 34 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).
85 Ley 18.838 de 1989, art. 40 bis (modificada por la Ley 20.750 de 2014).

Su patrimonio se forma por aportes de la Ley de Presupuestos (distribución anual), donaciones, y el producto de la venta/arrendamiento de bienes y la prestación de servicios[86]. El conocimiento experto del organismo se aloja en el Departamento de Estudios —no en el Consejo— y este se encuentra focalizado en televisión, sin perjuicio de que ha ahondado en otras materias.

4. Uruguay

4.1. Panorama general actual

En Uruguay la autoridad reguladora es URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) y el *policy maker* es la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL). Entre otros organismos relacionados se encuentran la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y la Corte Electoral.

URSEC se creó como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo (2001). En 2020 cambió su naturaleza jurídica, pasando a crearse como una persona jurídica estatal descentralizada (Servicio Descentralizado), dirigida por un Directorio integrado por tres miembros designados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución de la República y que durarán seis años en el ejercicio de sus cargos. DINATEL forma parte del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y es responsable de formular, implementar, articular, coordinar y supervisar las políticas nacionales de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual, orientadas por el interés general para universalizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación y contribuir al desarrollo del sector y del país.

AGESIC (2005) es una unidad ejecutora con autonomía técnica dependiente de Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Cuenta con un Consejo Directivo Honorario (CDH), encargado de diseñar sus líneas generales de acción y evaluar su desempeño y los resultados obtenidos, y que es asistido por otros tres consejos honorarios: Consejo para la Sociedad de la Información, Consejo Asesor de Empresas y Consejo Asesor de Informática Pública. La Corte Electoral (1924) es un órgano autónomo del Estado uruguayo, creado el 9 de enero de 1924 como un cuarto poder de gobierno, independiente de los tres poderes tradicionales. Su origen responde a la necesidad de dotar al sistema institucional de mayores garantías democráticas y de control, al margen de la órbita del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por último, entre leyes e iniciativas legales relativas a plataformas, se puede mencionar que desde 2020 la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) puede bloquear páginas y sitios web con servicios

86 Ley 18.838 de 1989, art. 32 (modificada por la Ley 20.750 de 2014).

de TV para abonados 'piratas' (sólo pueden denunciar operadores de TV con licencia), y que la Ley 20.075 de 2022 extendió la herramienta de bloqueo administrativo/judicial que hoy existe para servicios pirata de TV a las transmisiones deportivas online (Artículo 233). Por otro lado, el proyecto de ley "Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Entornos Digitales" establece la creación de una Comisión para la Protección de los Derechos Digitales de los Niños, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura. Fue archivado en febrero de 2024 y desarchivado en marzo de 2025.

4.2. Características del regulador nacional: URSEC

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) es una "persona jurídica" estatal descentralizada[87]. Se vincula administrativamente con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Y puede comunicarse directamente con todos los órganos del Estado[88]. Cuenta con un Directorio de tres miembros[89]. Tras la Ley 19.889 (LUC), la URSEC pasó a operar como servicio descentralizado; en consecuencia, la designación de los integrantes de su Directorio se realiza conforme al art. 187 de la Constitución (nombramiento del Poder Ejecutivo con venia del Senado), tal como rige para los directorios de servicios descentralizados y como reflejan las venias otorgadas por el Senado para directores de URSEC.

Tiene competencia para requerir información, controlar, dictar normas ("actos administrativos") y sancionar a operadores públicos y privados[90]. Puede aplicar sanciones[91], convocar audiencias públicas[92], proteger derechos de usuarios y consumidores[93] y dictar directivas a operadores. Las sanciones incluyen multas, suspensiones y revocación de autorización o concesión. Los actos administrativos de la URSEC pueden ser recurridos conforme al artículo 317 de la Constitución y la Ley 15.869 (Art. 82)[94]. Con respecto a su financiamiento, el organismo proyecta y presenta su presupuesto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 221 de la Constitución de la República[95]. En las leyes no se hace referencia expresa a derechos humanos ni a la equidad de género en la estructura, objetivos o funcionamiento del regulador. Sin embargo, el mandato enfatiza acceso universal y equidad en servicios de telecomunicaciones, alineado con DDHH (ej: derecho a la información)[96].

El mandato de sus miembros dura 6 años[97]. El Directorio es designado de conformidad con lo dispuesto en el art. 187 de la Constitución de la República.

87 Ley 17.296, art. 70 (redacción dada por la Ley 19.889, art. 256).
88 Ley 17.296, art. 74 (redacción dada por la Ley 19.924, art. 710).
89 Ley 17.296, art. 75 (redacción dada por Ley 19.889, art. 262).
90 Ley 17.296, art. 73, literales B, E, N, O, Q y U (redacción dada por Ley 19.889, art. 259).
91 Ley 17.296, art. 89.
92 Ley 17.296, art. 73 literal W.
93 Ley 17.296, art. 73 literal S.
94 Ley 17.296, artículo 82 (Ley 19.889, art. 268).
95 Ley 17.296, art. 80 (redacción dada por Ley 19.889, art. 266).
96 Ley 17.296, art. 72 (redacción dada por Ley 19.889, art. 258).
97 Ley 17.296, art. 75 (redacción dada por Ley 19.889, art. 263).

Son nombrados por el Presidente en acuerdo con el Consejo de Ministros, basado en "condiciones personales, funcionales y técnicas" y con previa venia de la Cámara de Senadores. Se exige una *expertise* técnica[98] pero no explicita que la misma sea también en derechos humanos. Pueden ser removidos por el Poder Ejecutivo con venia del Senado[99]. Las causas de pérdida del cargo se encuentran en el artículo 192 de la Constitución de la República. Este artículo también señala que "Podrán ser reelectos o designados para otro Directorio o Dirección General siempre que su gestión no haya merecido observación del Tribunal de Cuentas, emitida por lo menos por cuatro votos conformes de sus miembros"[100].

Los integrantes del Directorio deben ser ciudadanos uruguayos y están sujetos a las incompatibilidades establecidas por la Ley 17.060 (Ley Anticorrupción), que exige la declaración jurada de bienes e intereses. No pueden desempeñar otras actividades profesionales o de representación en el ámbito público o privado vinculadas a las competencias de la Unidad, salvo la docencia, ni mantener vínculos directos o indirectos con operadores alcanzados por su regulación[101]. También se prohíbe "tener vinculación profesional —directa o indirecta— con Directores, síndicos o personal gerencial de primera línea de operadores alcanzados por la competencia del órgano"[102]. Depende administrativamente del MIEM y no reporta ante un órgano independiente. Rinde cuentas a través de su presupuesto y actos administrativos revisables[103]. No explicita prohibición de "puertas giratorias", pero implícitamente establece prohibiciones sectoriales[104].

98 Ley 17.296, art. 84.
99 Ley 17.296, art. 76 (redacción dada por Ley 19.889, art. 263).
100 Ley 17.296, art. 76 (redacción dada por Ley 19.889, art. 263).
101 Ley 17.296, artículos 77 y 78, redacción dada por Ley 19.889 de 2020, arts. 264 y 265; Ley 17.060, artículo 10.
102 Ley 17.296, art. 78.
103 Ley 17.296, arts. 74, 80 y 82.
104 Ley 17.296, art. 78.

03.

ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE REFERENCIA

Además de las Directrices para la Gobernanza de Plataformas Digitales de la UNESCO existen otros instrumentos internacionales y regionales que sirven como referencia.

1. Informe Relatoría Libertad de Expresión CIDH sobre Inclusión Digital y Gobernanza de Contenidos en Internet

El documento Inclusión Digital y Gobernanza de Contenidos en Internet publicado por la RELE-CIDH en 2024, problematiza la compleja relación entre inclusión digital, gobernanza de contenidos en internet y el deterioro del debate público en las Américas. Considera el acceso a internet y la alfabetización digital como elementos fundamentales para la participación ciudadana en el debate público.

La finalidad de la propuesta desarrollada es el acceso universal como medio para facilitar condiciones equitativas que permitan a las personas satisfacer sus necesidades y equipar a las personas con los conocimientos, actitudes y habilidades necesarias para aprovechar al máximo los avances tecnológicos, así como una moderación de contenidos ajustada a los derechos humanos, tanto de parte de los gobiernos como por parte de las empresas.

Los valores o principios que sustentan la propuesta son: la promoción de la alfabetización digital, la transparencia y rendición de cuentas por parte de las plataformas y la adopción de marcos regulatorios que protejan la libertad de expresión y otros derechos fundamentales en internet, a partir de un enfoque multisectorial y colaborativo entre Estados, empresas privadas y sociedad civil.

En este contexto, el rol que asigna la RELE-CIDH a los organismos reguladores es: i) respetar y garantizar la libertad de expresión en línea; ii) garantizar el debido proceso en la moderación de contenidos; iii) supervisar la actuación de las plataformas digitales; iv) promover la transparencia y la rendición de cuentas; v) fomentar la cooperación multisectorial. En este sentido, la Relatoría pone un foco especial en que cualquier estrategia de moderación de contenidos por parte de los Estados “debe cumplir con criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en miras a proteger y preservar el sistema democrático” [y] “evitar adoptar modelos de regulación en los que organismos gubernamentales que carezcan de independencia o autonomía funcionen como árbitros respecto de las normas o prácticas de moderación de contenidos” (Párr. 205).

Asimismo, el documento sostiene que los Estados deben supervisar las acciones de las empresas dentro de sus relaciones privadas “ya sean laborales, comerciales o de oferta de productos o servicios, asegurando el cumplimiento de los estándares de derechos humanos tanto interamericanos como internacionales” (Párr. 229), de modo que los derechos humanos “sean centrales en los modelos de negocio de las grandes plataformas, complementando esfuerzos en regulación de competencia,

inteligencia artificial, derechos humanos y protección de datos personales" (Párr. 298).

Finalmente, la Relatoría recomienda a los Estados "Aumentar capacidades técnicas en las instituciones para la dedicación en temas de gobernanza de internet, que permita la participación continua en diálogos multilaterales y foros internacionales sobre esta temática" (Párr. 327).

2. Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea

En el seno de la Unión Europea (UE) se han previsto distintos instrumentos de Gobernanza, autorregulación, corregulación y regulación estatutaria, cuya importancia ha ido variando en el tiempo. Tras una primera etapa de impulso de Códigos de conducta de carácter voluntario, como el creado en 2018 para combatir la desinformación, el año 2022 supone un importante hito con la aprobación de la Ley de Mercados Digitales (DMA) y la Ley de Servicios Digitales (DSA) que tienen por objeto crear un espacio digital más seguro en el que se protejan los derechos fundamentales de los usuarios y establecer unas condiciones de competencia equitativas para las empresas.

La DSA establece un marco regulatorio especial y de mayor exigencia a las plataformas en línea y motores de búsqueda de muy gran tamaño, que son aquellas cuyos usuarios medios alcanzan o superan el 10% de la población de la UE, lo que equivale a tener 45 millones de usuarios o más. La designación de esta calificación corresponde a la Comisión, que hasta octubre de 2025 ha determinado la existencia de dos motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño (Google y Bing) y veinte plataformas en línea de muy gran tamaño (Alibaba AliExpress, Tienda de Amazon, Apple AppStore, Booking.com, Facebook, Mapas de Google, Google Play, Google Shopping, Instagram, LinkedIn, Pinterest, Pornhub, Snapchat, Stripchat, TikTok, Wikipedia, X anteriormente conocido como Twitter, Xvideos, YouTube, Zalando).

La DSA configura un ecosistema institucional complejo en el que intervienen distintos órganos, tanto de ámbito nacional como supranacional. La Comisión Europea, además de las competencias en materia de control de la competencia de los mercados digitales previsto en la DMA, goza de competencia exclusiva respecto de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones reforzadas de diligencia debida para hacer frente a los riesgos sistémicos que se imponen únicamente a las plataformas en línea de muy gran tamaño y los motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño.

Las autoridades nacionales comparten competencia con la Comisión cuando se trata de obligaciones impuestas a las plataformas en línea y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño y supervisan a los prestadores de servicios intermediarios establecidos en su territorio, independientemente de su número de usuarios. Para asegurar la coordinación y aplicación coherente de la DSA, se ha creado una Junta Europea

de Servicios Digitales, un grupo consultivo independiente compuesto por los coordinadores de servicios digitales de los Estados miembros y presidido por la Comisión Europea (art. 61).

La DSA ha previsto la participación no vinculante de otras figuras no estatutarias, como los alertadores fiables, que notifican posibles ilícitos a los intermediarios (art. 22) y los órganos de resolución extrajudicial de litigios entre plataformas y usuarios (art. 21). Además, los organismos judiciales nacionales serán competentes para resolver los litigios entre los usuarios y los intermediarios, o entre intermediarios y las autoridades nacionales, siendo competente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de multas sancionadoras y multas coercitivas impuestas por la Comisión Europea, así como en la resolución de cuestiones prejudiciales remitidas por los tribunales nacionales para conocer su parecer respecto de la interpretación y aplicación de la normativa de la UE.

La DSA otorga a los Estados de la UE autonomía institucional para configurar las autoridades competentes para la supervisión de los prestadores de servicios intermediarios establecidos en su territorio, independientemente de su número de usuarios. Cada Estado debe designar qué organismo ejercerá como coordinador de servicios digitales, ya sea para cumplir las funciones asignadas por la DSA o para coordinar a nivel nacional a las autoridades competentes, cuando sean más de una. Esta configuración institucional debe ser notificada a la Comisión y a la Junta Europea de Servicios Digitales.

Las funciones de esas autoridades y del coordinador de servicios digitales deben estar claramente definidas (art. 49) y desempeñarse de manera imparcial, transparente y en tiempo oportuno. Además, se establece que los Estados asegurarán que sus coordinadores de servicios digitales posean todos los recursos necesarios para desempeñar sus funciones, entre otros, recursos técnicos, financieros y humanos suficientes para ejercer su labor y dispongan de autonomía suficiente a la hora de gestionar su presupuesto dentro de los límites presupuestarios generales para no afectar negativamente a la independencia del coordinador de servicios digitales (art. 50). La DSA establece que los coordinadores de servicios digitales actuarán con completa independencia, lo que implica que permanecerán libres de cualquier influencia externa, ya sea directa o indirecta, y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ninguna otra autoridad pública o particular.

Si bien, el concepto de independencia no está definido en la DSA, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha establecido en su jurisprudencia los principales rasgos y condiciones que aseguran a la autoridad de que se trate la posibilidad de actuar con total libertad con respecto a los organismos frente a los cuales debe garantizarse su independencia, al abrigo de cualquier instrucción o presión[105].

El TJUE reconoce que los Estados miembros gozan de autonomía institucional respecto de la organización y estructuración de sus autoridades reguladoras, pudiendo optar por distintas

105 Sentencias del TJUE de 19 de octubre de 2016, Ormaetxea Garai y Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780; de 13 de junio de 2018, Comisión/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430; de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462; de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania, C-718/18, EU:C:2021:662.

formas de configuración, si bien a partir de los principios de independencia e imparcialidad se exige que la facultad de nombramiento y destitución del consejo de la autoridad reguladora nacional o, en el caso de que no exista un consejo, de los altos cargos directivos de dicha entidad, debe estar encuadrada de forma estricta por la ley y ser ejercida sobre la base de criterios objetivos, claros, enumerados y verificables. Esta exigencia conlleva el establecimiento de garantías de inamovilidad para quienes integren los organismos nacionales independientes, que implica que cuenten con una duración del cargo previamente establecida y que únicamente puedan ser cesados por las causas previstas expresamente en la legislación previamente establecida. La independencia de estas autoridades debe garantizarse frente a cualquier órgano político y, por tanto, no solo frente al Gobierno, sino también frente al legislador nacional, el cual no puede sustraer una parte de estas competencias y atribuirlas a otros órganos públicos[106].

La DSA obliga a las plataformas a tener un punto de contacto y recepción de reclamaciones por parte de los usuarios. Las plataformas en línea deben garantizar que las reclamaciones se tramiten de manera oportuna y no discriminatoria por personal cualificado, proporcionando las razones de la decisión. Además de la posibilidad de acudir a los tribunales nacionales, la DSA ha incorporado el derecho de los usuarios a una solución extrajudicial de litigios, de costo asequible y soportado por la plataforma que utilizan.

Los órganos de resolución extrajudicial de litigios son entidades públicas o privadas que, tras ser certificadas por alguno de los coordinadores nacionales de servicios digitales, pueden resolver litigios entre los usuarios y las plataformas, si bien sus resoluciones no son vinculantes.

Son órganos imparciales e independientes, también financieramente, de los prestadores de plataformas en línea y de los destinatarios del servicio prestado por los prestadores de plataformas en línea, en particular de las personas físicas o entidades que hayan enviado notificaciones. Las personas encargadas de resolver estos litigios deben contar con los conocimientos necesarios en relación con la aplicación y ejecución de las condiciones generales de uno o varios tipos de plataformas en línea. La remuneración de estos profesionales no debe estar vinculada al resultado del procedimiento.

106 Sentencia de 2 de septiembre de 2021 asunto C-718/18, Alemania / Comisión

04.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE LA UNESCO: CONTEXTO, TEMAS CLAVE Y ALTERNATIVAS POSIBLES

1. Estado del arte del debate sobre institucionalidad regulatoria

En América Latina han surgido debates sobre cómo regular las grandes plataformas digitales de Internet (redes sociales, motores de búsqueda, servicios de mensajería, entre otros), con referencias como la Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea (DSA) y las Directrices de la UNESCO para la Gobernanza de las Plataformas Digitales (2023).

No obstante, la región muestra un claro contraste. Salvo en Brasil, el debate sobre institucionalidad regulatoria se encuentra en una etapa claramente incipiente, limitado a medidas sectoriales y sin un enfoque general de gobernanza de plataformas.

Sin duda Brasil concentra la discusión más avanzada, con debates —algunos ya convertidos en ley— en el Congreso, jurisprudencia relevante del Poder Judicial y posiciones activas no solo de organizaciones de la sociedad civil, sino también de reguladores sectoriales como ANATEL y de espacios multiactor como el Comité Gestor de Internet (CGI.br), que forman parte central del debate institucional. Colombia ha avanzado algo respecto a atender el desafío de la protección de niños, niñas y adolescentes, con un reconocimiento del involucramiento de reguladores (CRC) en este tema, aunque con resultados muy limitados como consecuencia del fuerte lobby realizado por las grandes plataformas en el Congreso para imponer que sólo exista autorregulación empresarial. Chile ha incluido el tema en su agenda, fundamentalmente desde el abordaje del tema de la desinformación, pero sin ajustes normativos que impliquen otorgar más competencias al regulador audiovisual CNTV. Uruguay, por su parte, carece todavía de un marco integral comparable y registra pocas iniciativas legislativas específicas o discusiones sistemáticas en la agenda pública. Tampoco existen definiciones demasiado claras sobre qué autoridad —nueva o existente— debería liderar la materia.

Brasil

Es el país de América Latina donde más se ha avanzado en la discusión de la arquitectura institucional para regular las plataformas digitales de contenido. Aunque lo que predomina hasta ahora son propuestas de distribución de funciones entre distintos organismos, antes que un solo organismo que centralice funciones. Sin embargo, múltiples posturas defienden que una futura institucionalidad debe contar con condiciones como independencia política, competencia técnica suficiente y legitimidad. Articulado a partir de la lógica de derechos antes que de infraestructura y competencia económica. El debate se ha plasmado en propuestas normativas y discusiones sobre modelos institucionales (autoridades autónomas, agencias existentes, comités interinstitucionales) y sus implicancias en términos de legitimidad y aptitud técnica.

En el ámbito legislativo, el Proyecto de Ley 2630/2020 ("PL de plataformas" o "de fake news") abrió la discusión sobre la institucionalidad regulatoria. Sin embargo, ante la ausencia de un marco legal integral y un regulador específico para alcanzar a las plataformas digitales, otros organismos estatales fueron desarrollando durante estos años funciones de regulación sobre aspectos específicos. Es el caso de la Secretaría Nacional del Consumidor (SENACON), dependiente del Ministerio de Justicia, que en 2022 ordenó a TikTok retirar contenidos inapropiados para menores de 18 años, hasta implementar sistemas eficaces de verificación de edad y reforzar sus mecanismos de seguridad. Posteriormente, el 30 de julio de 2024, SENACON impuso nuevas obligaciones a las plataformas en materia de moderación de contenidos, tratamiento de datos personales y transparencia publicitaria. También el Tribunal Superior Electoral (TSE) es un ejemplo de organismo público que actúan en la regulación de plataformas. Desde el 1° de mayo de 2024 exige a las plataformas cumplir con una resolución que impone nuevas reglas de transparencia en la publicidad política y electoral en redes sociales. La normativa obliga a las empresas a proporcionar repositorios públicos en tiempo real con información detallada de cada anuncio electoral. Varias plataformas —incluidas Google, X (ex Twitter), TikTok, LinkedIn, WhatsApp y Telegram— optaron por suspender la publicación de anuncios políticos en lugar de adaptar sus sistemas a las nuevas exigencias, lo que evidencia la tensión constante entre regulación estatal y decisiones empresariales.

La versión original del PL N°2630/2020 contemplaba la creación de una entidad autónoma de supervisión, articulada con el Comité Gestor de Internet (CGI.br) para la emisión de directrices técnicas. En versiones posteriores, se eliminó la disposición que preveía la creación de una entidad autónoma de supervisión, que hubiera tenido un rol central en la fiscalización del cumplimiento de la ley. Esto motivó fuertes críticas de la Coalizão Direitos na Rede (CDR), que sostuvo que no puede haber regulación pública democrática sin instituciones públicas democráticas, plurales y autónomas. La CDR rechazó alternativas como delegar estas funciones a ANATEL o a un ministerio, advirtiendo sobre el riesgo de captura política. El CGI.br, por su parte, planteó que debía formar parte de la arquitectura institucional del PL 2630. Si bien valoró positivamente que el proyecto contemplara su participación, advirtió que era necesario fortalecer sus funciones de fiscalización y sanción. Esta posición se complementó con el trabajo propositivo del propio comité, que en 2025 presentó diez principios para orientar un futuro marco regulatorio de plataformas digitales, elaborados mediante un proceso participativo con cerca de 300 aportes de distintos sectores. Entre otros ejes, estos principios subrayan la necesidad de un arreglo institucional robusto y multisectorial, conformado por órganos públicos con capacidades efectivas y entidades independientes, orientado a corregir asimetrías de poder y garantizar el interés público.

A fines de 2024 Brasil también creó el Comité Interministerial para la Transformación Digital (CITDigital) bajo la articulación de la Casa Civil, integrado por el Ministerio de Gestión e Innovación; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Comunicaciones;

Secretaría de Políticas Digitales de la Presidencia; Ministerio de Justicia; Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio; Ministerio de Hacienda; Los Ministerios de Cultura, Salud y Derechos Humanos también participan, pero solo como invitados.

Tanto el video de Mark Zuckerberg del 7 de enero de 2025 cuestionando el trabajo de los Tribunales de Justicia de Brasil[107] como el video viral del influencer Felca en agosto de 2025[108], que denunciaba los peligros a los que están expuestos los menores en las redes sociales, son considerados como ventanas de oportunidad que han servido para abrir el debate y avanzar en medidas legislativas en el país.

Una de las líneas de acción del gobierno actual es que ANATEL se hiciera cargo de temas de mercados digitales —aunque surgen dudas respecto de si cumple con las condiciones requeridas de independencia real, recursos adecuados, capacidades técnicas y autonomía frente a intereses políticos o empresariales— y la Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD) de los servicios digitales. El gobierno actual reabrió el debate parlamentario y finalmente decidió fortalecer otro proyecto de Ley relacionado con protección de la niñez (ECA digital) que fue aprobado en septiembre de 2025 y otorga facultades a la ANPD.

Por otro lado, el gobierno federal, a través del Ministerio de Justicia, impulsó la elaboración de un nuevo proyecto integral para regular las plataformas digitales y establecer claramente las obligaciones de las empresas respecto a la eliminación de contenidos ilícitos, la lucha contra la desinformación masiva y los discursos de odio, así como obligaciones reforzadas de transparencia algorítmica y en las políticas de moderación. La propuesta contempla la creación de una autoridad reguladora bajo la forma de un comité estatal de supervisión, encargado de monitorear el cumplimiento de las obligaciones y aplicar sanciones. Entre los posibles integrantes de este comité se mencionan ANATEL, la ANPD y el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE).

Respecto de la institucionalidad misma, aunque la autonomía e independencia de los organismos reguladores es importante para las autoridades brasileñas, al mismo tiempo consideran que es el gobierno quien tiene el rol de poner las directrices generales: independencia con visión estratégica y directrices generales en consonancia con los Estados. Esta institucionalidad requiere recursos humanos y técnicos especializados, pero al mismo tiempo con una perspectiva transdisciplinaria: científicos de datos, juristas, economistas e ingenieros. Personas que piensen los mercados (con medidas ex ante como ex post), pero también los impactos sociales de las tecnologías, con sensibilidad sobre la protección de derechos en el entorno digital.

107 https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2025/1/las-decisiones-de-meta-sobre-desinformacion-poder-negocios-y-la-libertad-de-expresion-como-falsa-bandera/
108 https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2025-08/denuncias-de-abuso-contra-ninos-crecen-un-114-tras-video-viral

Colombia

Aunque la CRC es el regulador de las comunicaciones de Colombia, que integra tareas relacionadas con contenido audiovisual, telecomunicaciones y mercados de distintos soportes del sector, estas competencias se encuentran distribuidas en dos salas y en el caso de las plataformas de contenido o de las OTT audiovisuales, sus ámbitos de abordaje regulatorio corresponden a ambas salas, lo que genera cierto inmovilismo. Una forma de avanzar podría ser ampliando las competencias de la sesión de contenidos audiovisuales; que sus competencias actuales pudieran extenderse e interpretarse a la luz del entorno digital. Si bien hubo un primer intento de avanzar en esta línea a través de la Ley 2460/2025 de salud mental con algunas funciones sobre contenidos en internet por parte de la sala de contenidos audiovisuales, esto no se aprobó en la versión final de la ley.

Pero en la Ley 2489/2025 "Por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país" sí se consiguió incorporar a la sesión de contenidos audiovisuales de la CRC en distintas tareas, como apoyar técnicamente la redacción del reglamento de aplicación, que está a cargo del MinTIC, así como coordinar el repositorio de prácticas de Alfabetización mediática e informacional (AMI) del país.

Entre los temas a incorporar en este reglamento se encuentran la transparencia del sistema de quejas y reclamaciones (PQR), acompañamiento a la autorregulación, defensoría de audiencias digitales, ciberseguridad, creación de un comité multisectorial que permita ubicar las corresponsabilidades en su justo lugar, de acuerdo con un ecosistema regulatorio de varias autoridades. La reglamentación de la Ley 2489 se ve como un hito que puede permitir ampliar las competencias de la CRC respecto de plataformas digitales y poder incorporar algunos elementos que puedan trasladarse de la regulación actual en televisión a la regulación digital. Uno de ellos sería la transparencia informacional ante la audiencia. Es decir, que se pueda transparentar el alcance de ese contenido a la audiencia a través de un sistema de etiquetados. Por edades, por pertinencia del contenido. Dos, la posibilidad de hacer un trámite de quejas ante las plataformas o ante el productor del contenido, porque ahí entran muchos actores, pero ante el productor del contenido, más allá de las PQRs que tiene la plataforma. Más bien que el defensor sea el regulador, un sistema de defensoría de audiencia digital que no tendría capacidad sancionatoria pero sí de reporte permanente de doble vía. Más que las plataformas reporten al regulador, que el regulador reporte a la plataforma.

En el caso de las OTT, para poder avanzar en la discusión regulatoria se ve necesario avanzar en la identificación de la cadena de valor de cada subsector, para saber en dónde puede ir la reglamentación, porque la cadena de valor no aplica en el caso de un usuario que produce contenido. Pero sí en quien agrega contenido en economías de escala. Entonces ahí sí es posible intervenir. O en el caso de la oferta de canales de televisión tradicionales cuando emiten por internet, ahí hay otro ámbito de

eventual regulación: específicamente armonizar la regulación entre soportes cuando se trata del mismo contenido y oferente. Sobre todo, respecto de edad y ciertos tópicos problemáticos como sexo, violencia, maltrato animal o pornografía.

Con respecto a la revisión de otras experiencias, Colombia ha revisado lo sucedido en Australia, en Brasil, y en Europa respecto de las nuevas directrices audiovisuales. Sin embargo, el foco de la sesión de contenidos audiovisuales de la CRC son los contenidos y estos referentes se refieren más bien a los procesos. Desde su perspectiva, proceso y contenido están relacionados: en dónde se monitorea el proceso es en base a un contenido determinado. La arquitectura, el algoritmo se detectan a partir de lo observado en la capa de los contenidos. Ir de los procesos a los contenidos puede generar restricciones a la libertad de expresión.

Otra preocupación en torno a las OTT son las cuotas de pantalla, sobre las cuales Colombia posee una reglamentación que funciona más bien como una recomendación de producción nacional, por lo que hasta ahora está sujeta a la voluntad de los operadores. Pero el problema es que puede ser cualquier contenido. No hay exigencias sobre contenido plural. O sea, ahí hay contenido básicamente entretenimiento, porque es cine. O telenovelas. Pero no hay contenido diverso, étnico, documentales.

Desde la perspectiva del análisis institucional, una cosa que destaca de la CRC es su sistema meritorio de designación. Al ser un modelo que exige perfiles de acuerdo con la función que se va a cumplir (a excepción de dos de los 5 funcionarios de la sesión de comunicaciones), se percibe que eso blinda mucho la autonomía e independencia del regulador. No obstante, al mismo tiempo, se considera que en su esquema actual la CRC no podría transitar a una regulación propiamente convergente ya que como las dos sesiones operan de manera independiente y tienen competencias distintas, si la sesión de contenidos quiere hacer un tránsito al tema de OTT se choca con la competencia de mercado, con la competencia de infraestructuras y demás que le compete a la otra sesión. Lo cual no se da solamente en el entorno digital, sino también en el entorno televisivo (unos regulan contenidos y otros, programación), lo que actualmente tiene impacto sobre el proyecto de medición y promoción del pluralismo que la comisión de contenidos audiovisuales se encuentra desarrollando.

Otro organismo que actualmente ha generado avances en cuanto a la regulación de plataformas es el Consejo Nacional Electoral (CNE) en el cual lograron redefinir la noción de publicidad electoral, considerando tanto a medios de comunicación como a generadores de contenido en plataformas digitales.

Por otro lado, desde la perspectiva de la sociedad civil hay al menos 3 agentes relevantes: a) Red Papás, con mucha incidencia en políticas públicas en el país, desde una mirada de protección de derechos, ha presentado recientemente una propuesta de Consenso Nacional sobre el cuidado digital, que emula al pacto de entornos digitales de España, así como otras experiencias europeas, desde la sociedad civil. La ONG Karisma también es parte del ecosistema que participa en estos debates,

argumentando una protección con mínimas formas de regulación, ya que no están de acuerdo con la intervención regulatoria en plataformas. Otra organización es Civics, que está en el ámbito de la alfabetización digital.

Respecto de la relación con el Parlamento y el Gobierno, el reportaje regional "La mano invisible de las Big Tech" que en Colombia estuvo representado por el medio Cuestión Pública da cuenta del lobby que han hecho las plataformas digitales en América Latina y el lugar que ocupa en este contexto la Asociación por un Internet Abierto (AIALAC), como lobista de estas empresas en los espacios de incidencia, divulgando la tesis de que internet es un software privado y por tanto no tendría por qué estar regulado por los Estados. Ante eso el argumento que se desarrolla desde el regulador y el gobierno es que la regulación no coarta la libertad de expresión y en la medida en que Internet es un espacio de discusión cívica y pública, es un asunto de Estado. En esta misma línea, es que el gobierno colombiano ha solicitado apoyo a la CRC para apoyar la discusión de un proyecto de ley que convierte a Internet en un servicio público.

Finalmente, con respecto al contexto regional, Colombia visualiza dos espacios: la CAN y la PRAI. Una vez que Colombia asumió la presidencia de la CAN (Comunidad de Países Andinos), había una propuesta de que cualquier resolución de estos países respecto de regulación de plataformas digitales fuera vinculante, pero el proceso tuvo que hacerse con más calma porque había mucha disparidad en el desarrollo regulatorio de los países integrantes de la CAN. La PRAI, al ser una plataforma de reguladores de contenidos audiovisuales, ve más difícil establecer unos lineamientos sobre regulación de plataformas. En este espacio lo que se ha propuesto es que haya un mayor acercamiento entre las dos asociaciones de reguladores de la región (PRAI y REGULATEL), a través de un documento marco con algunas acciones de trabajo conjunto.

Chile

Aunque desde 1999 en adelante, Chile ha dado forma a su política digital a través de distintas Agendas Digitales, entendidas como un conjunto de políticas, estrategias y objetivos diseñados por los distintos gobiernos para promover el desarrollo y la adopción de tecnologías digitales en el país, una de las principales debilidades que emergen de la genealogía de las agendas digitales en Chile, es que ellas no han problematizado los desafíos institucionales asociados al desarrollo de la política digital. Hubo un debate entre 2011 y 2014, a partir del proyecto de ley de una Superintendencia de Telecomunicaciones. Su foco de interés principal era separar funciones de la Subtel: "no parece correcto que quien dicta las normas sea el mismo que las fiscaliza y sanciona" (Presidencia, 2011: 4), pero sobre todo se estaba pensando en reducir "el riesgo de ese fenómeno que se conoce como 'captura del regulador'" (Ibid., 7). Este debate se detuvo en 2014 por motivos presupuestarios y solo en 2020 se reabrió la discusión en el Senado, pero sin ningún avance posterior. La Comisión Nacional de

Evaluación y Productividad en un informe reciente (CNEP, 2024) ha insistido sobre la necesidad de separar funciones de la actual Subtel y recomienda "Reactivar la tramitación del Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, Boletín 8034-15, con el objetivo de avanzar en constituir a la Superintendencia de Telecomunicaciones en una entidad reguladora independiente" (CNEP, 2024: 189). Para el informe, la figura de Superintendencia como tal ya está obsoleta y más bien debe avanzarse hacia la figura de las Agencias reguladoras independientes (ARI).

Por otro lado, aunque en la elección presidencial de 2021, el candidato Gabriel Boric llevaba una propuesta para "Reformular de una manera eficiente e integrada la institucionalidad reguladora de los medios (CNTV) mediante un organismo autónomo del Estado, que vele por asegurar el cumplimiento del interés público y garantizar la libertad de expresión creando una nueva institucionalidad reguladora de las comunicaciones: el Consejo Regulador de las Comunicaciones (CRC)", esta propuesta fue abandonada en el programa de la segunda vuelta.

El CNTV, por su parte, a través de su Departamento de Estudios ha desarrollado varias publicaciones que ponen el foco en la convergencia del consumo mediático audiovisual y el modo en que ello le interpela como fiscalizador de contenidos (CNTV, 2013; CNTV, 2014; CNTV, 2015; CNTV, 2017; CNTV, 2018; CNTV, 2019; CNTV, 2020; CNTV, 2022). Sin embargo, no se concibe a sí mismo como un organismo en diálogo con materias relativas a telecomunicaciones o en relación con problemas de concentración de la propiedad en el ámbito audiovisual. Su preocupación está centrada principalmente en la protección de los niños. El Departamento de Estudios ha producido conocimiento sustancial y relevante para la discusión, pero no queda claro el modo en que este saber se traduce en una hoja de ruta que oriente y defina el quehacer del Consejo en tanto institución reguladora en clave convergente.

El Presidente del CNTV de la administración Boric ha intentado impulsar esta discusión. En 2023 organizó un seminario sobre regulación en tiempos de convergencia, cuyo objetivo era "analizar el impacto de la convergencia de medios y tecnologías en el espacio público y abrir el debate sobre el diseño de las instituciones regulatorias en el contexto de la convergencia digital, para avanzar en una modernización del actual CNTV". Sin embargo, es un planteamiento que no ha tenido mucho eco ni en los consejeros ni en el gobierno del Presidente Boric, con el cual el regulador se relaciona institucionalmente a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

El foco de interés inmediato del CNTV son las plataformas audiovisuales OTT, la televisión IP y otras plataformas similares de internet, dada la similitud de la naturaleza técnica de las plataformas de streaming con la televisión, especialmente con la TV de pago. En este sentido, hay una serie de normas, tanto de telecomunicaciones como de la propia ley de CNTV, que conciben los servicios limitados de televisión como aquellos que son transportados y emitidos a través de distintos medios tecnológicos, incluido internet. Entonces, eso es lo que están discutiendo actualmente para justificar las atribuciones que puede

tener el regulador sobre este tipo de servicios. Por esta razón, se encuentran desarrollando algunas medidas que les permitan revisar si este tipo de contenidos podrían estar vulnerando algunos de los principios de correcto funcionamiento de la televisión que forman parte del marco legal chileno. Sobre la regulación de otras plataformas, hasta 2026 solo existe una iniciativa informal que está llevando adelante CNTV con la Subsecretaría de Telecomunicaciones, de abrir el espacio de conversación con las grandes plataformas, particularmente Google, Meta y TikTok.

No obstante, estas innovaciones son percibidas como insuficientes, toda vez que la labor del CNTV sigue estando centrada en la regulación de los contenidos y la institucionalidad encargada de competencia (Fiscalía Nacional Económica y Tribunal de la Libre Competencia) funciona por otro lado y de manera indiferenciada para todos los mercados, sin funciones o conocimientos especializados en el ámbito de las industrias culturales digitales. Al respecto, dentro de una reflexión sobre cómo mejorar la institucionalidad regulatoria en torno a las comunicaciones en clave convergente, desde el CNTV se plantea la necesidad de redibujar la institucionalidad, considerando las siguientes líneas de acción: a) ampliar competencias del CNTV al audiovisual en perspectiva multisoportes. Tanto respecto de contenidos como de aspectos de administración del espectro y aspectos de mercado, estructura de negocios y libre competencia, tales como concentración en relación con el pluralismo y que la relación con el poder ejecutivo sea a través de un ministerio distinto a SEGEGOB, que está enfocado en la comunicación política de cada gobierno; b) avanzar en la atribución de competencias sobre plataformas digitales —no solo como infraestructuras y no solo aquellas relacionadas con contenidos, incluyendo otras plataformas como Mercado Libre y también aspectos de mercado, relación entre datos y publicidad— a Subtel, dentro de su evolución a una Superintendencia u otra forma de institucionalidad autónoma, como la de una Agencia Reguladora Independiente; estableciendo mecanismos formales de mayor coordinación interinstitucional entre CNTV y un nuevo eventual regulador autónomo de telecomunicaciones así como con nuevas agencias especializadas en cuestiones de internet como la Agencia de Protección de Datos y la Agencia de Ciberseguridad, así como con el Ministerio de Ciencias respecto de la política de inteligencia artificial. Esto supone asumir desafíos como la necesidad de incorporación de nuevos perfiles profesionales a estas instituciones, tales como cientistas de datos y otros especialistas en internet desde distintas disciplinas. Así como equiparar las remuneraciones entre todos los organismos reguladores autónomos y sus funcionarios, en virtud de su grado en el escalafón público.

Respecto de la presencia de la sociedad civil chilena en el debate, destaca el rol de algunas Universidades, organizaciones como Derechos Digitales, el Colegio de Periodistas y la Asociación Nacional de la Prensa, las asociaciones de canales de televisión, pero no es posible establecer un consenso entre sus planteamientos ya que se dividen entre quienes están a favor de mayor regulación y quienes defienden una idea de regulación mínima. Otra línea de trabajo que emerge es la relacionada con

los derechos de autor, pero no aparece muy conectada al debate sobre la regulación.

Respecto de la mirada internacional, el CNTV ha incorporado las Directrices de Gobernanza de Plataformas Digitales de la UNESCO como un punto de vista relevante para orientar el trabajo regulatorio en materia de plataformas. Asimismo, también trata de estar al día en el estado de la regulación de la Unión Europea como de otros países como Canadá, Inglaterra, Australia o Reino Unido. Sin embargo, respecto de la posibilidad de la coordinación regional, si bien los cambios de gobierno van haciendo difícil la continuidad de ciertos acuerdos, también se percibe que cuando los países con mercados más grandes como Brasil, Colombia o México toman acciones, eso hace más fácil al resto de los países plegarse a las iniciativas. Se destaca el rol que pueden jugar al respecto las cancillerías, ya que son ellas las que logran posicionar estos temas en las agendas presidenciales. Así como la PRAI, UNESCO, el BID y OBSERVACOM como agentes activos que pueden contribuir a avanzar en términos regionales desde una perspectiva multilateral.

Por último, desde 2018 se han presentado 12 proyectos de ley para regular la desinformación y la circulación de noticias falsas con especial referencia al ámbito digital. Así como otros dos específicos sobre regulación de plataformas digitales en 2021. Todos ellos han sido presentados por parlamentarios y ninguno de ellos ha surgido de la Presidencia de la República, institución que posee, según la actual Carta Fundamental, no sólo la facultad para presentar proyectos de ley, sino que además tiene un rol determinante en el proceso legislativo al calificar las urgencias de cada iniciativa de ley. Lo anterior tiene efectos, pues sin el patrocinio del jefe de Estado una moción parlamentaria puede convertirse en ley, pero no asegura presupuesto público, que es lo que por lo demás ha ocurrido con todos los proyectos que han pretendido regular el fenómeno de la desinformación en el país.

En el caso de los proyectos de ley sobre desinformación el interés por regular normativamente la desinformación ha provenido de parlamentarios de todo el espectro político. El principal campo en el cual se han concentrado las propuestas regulatorias de la desinformación es el ámbito político, en el que se han presentado siete proyectos de ley. Por otra parte, tres mociones parlamentarias pretenden regular la desinformación en general, sin referencia a ningún ámbito específico (Para más información, revisar Informe I de la Comisión Asesora contra la Desinformación, Anguita et al, 2023).

Entre los principales problemas que se pueden detectar en estos PL se encuentran los siguientes: a) el carácter indeterminado de los conceptos usados. Por ejemplo, no definen desinformación; b) muchos de ellos proponen aplicación de derecho penal y c) se reducen a judicialización; es decir, terminan en tribunales de justicia, con la consiguiente carga para el sistema judicial. Ninguno de estos proyectos se plantea atribuir a alguna institución nueva o ya existente las funciones para regular plataformas digitales. Posiblemente por el carácter penal y por el foco en los actores políticos con que se aborda el problema, algunos especialistas ven estos proyectos como un riesgo para la libertad de expresión.

Con respecto al diálogo de este debate legislativo con la regulación de plataformas en el ámbito internacional, el informe sobre modelamiento regulatorio elaborado por el CELE (González y Álvarez, 2025) sostiene que solo en el proyecto sobre regulación de plataformas presentado en 2024 por la senadora Ximena Rincón y otros tres senadores, se observa un diálogo —aunque limitado— con las directrices que al respecto está llevando a cabo la Unión Europea: "existen ciertas similitudes con los artículos 74 a 78 de la DSA respecto a la imposición de multas, supervisión reforzada, medidas cautelares y multas coercitivas. Sin embargo, el proyecto chileno no tiene el andamiaje procesal e investigativo que incorpora la ley europea" (p. 26).

Uruguay

En Uruguay, el debate regulatorio sobre las plataformas digitales apenas comienza a tomar forma y se encuentra en una etapa incipiente. Sin embargo, hay un hito fallido que ha motivado mayores reservas al momento de plantear la discusión regulatoria sobre plataformas digitales. En 2023, Spotify anunció que se retiraría gradualmente del país, tras la aprobación de una ley que estableció un mecanismo de pago de los derechos de autor, distinto al que utilizaba la empresa. Esta controversia atraviesa los debates que se están generando en torno a los otros temas vinculados a la regulación de plataformas.

En línea con lo anterior, las iniciativas adoptadas han sido puntuales, dispersas y centradas en problemas específicos como la piratería de contenidos deportivos y la protección de derechos de autor, juegos de azar no autorizados, la protección de niñas, niños y adolescentes en línea, contenidos que violen normas relacionadas con financiamiento del terrorismo, lavado de activos y narcotráfico, que hagan promoción o incitación a la violencia y a la discriminación o la desinformación en contextos electorales.

La Ley 20.383 regula distintos aspectos de los servicios de difusión de contenido audiovisual por radiodifusión o suscripción, como el horario de protección de las audiencias, pero excluye de su ámbito a los servicios y contenidos audiovisuales difundidos a través de internet. Entonces, en principio, aunque DINATEL es el organismo que tendría la competencia para ocuparse de estos asuntos, en la materia, en tanto titular de la política pública en telecomunicaciones, servicios de comunicación audiovisual, servicios postales y política audiovisual, sus capacidades legales son limitadas y por eso requeriría de una iniciativa legislativa en la materia.

Hasta el momento, no existe una autoridad especializada ni un marco legal integral que rija la gobernanza de plataformas digitales. El regulador URSEC ha tenido un rol marginal, con competencias acotadas vinculadas a contenidos. Por ejemplo, bloqueos en casos de piratería.

En 2020, se ampliaron las competencias de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) para bloquear el acceso a sitios web que ofrecieran servicios de televisión para abonados

(streaming o IPTV) sin autorización, previa denuncia de los titulares de licencias. Este mecanismo, concebido para combatir la piratería audiovisual, se reforzó con la aprobación de la Ley 20.075 de 2022, que habilitó la inhabilitación en tiempo real de transmisiones deportivas ilegales en línea. Así, ante la notificación de un transmisor legítimo, URSEC puede ordenar a los proveedores de internet el bloqueo inmediato de la señal pirata durante eventos en vivo. Pero dado el caso de que hubiera que establecer mecanismos de control, a la URSEC le tocaría ejecutarlos y, además, es la institución que tiene la capacidad sancionatoria. AGESIC (agencia del gobierno electrónico y la sociedad de la información y el conocimiento) desarrolla una agenda importante en gobierno digital y protección de datos, pero carece de funciones de fiscalización sobre plataformas y no ha sido posicionada aún como actor regulador en este campo.

Además de estas instituciones el Parlamento de la República tiene un rol a jugar muy importante y es además el espacio desde donde hasta ahora se han propiciado escasos pero interesantes debates institucionales en la materia. Al respecto se destaca la aprobación en la Cámara de Diputados, en abril de 2024, del Proyecto de Ley de "Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Entornos Digitales". La iniciativa establece obligaciones para que el Estado prevenga el acceso de menores a contenidos ilegales o nocivos, desmantele redes de explotación sexual infantil en línea y brinde asistencia a las víctimas. Asimismo, prevé la creación de una Comisión Nacional para la Protección de los Derechos Digitales de Niños y Adolescentes, de carácter interinstitucional y coordinada por el Ministerio de Educación y Cultura, con participación de organismos públicos relevantes —entre ellos AGESIC—.

Otra señal de avance es el lanzamiento en 2025 del "Diálogo multilateral para avanzar hacia la regulación democrática de las plataformas digitales", impulsado por Datysoc y OBSERVACOM con el apoyo de la Oficina Regional de la UNESCO en Montevideo y de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología del Senado. Su objetivo fue generar insumos y consensos para construir un marco regulatorio democrático, participativo y alineado con estándares internacionales, enfatizando que una institucionalidad regulatoria adecuada, con organismos independientes, competentes e idóneos para supervisar y aplicar la regulación, es un tema clave para desarrollar en diálogos futuros.

Uno de los temas relevantes para Uruguay es el de la industria audiovisual nacional en el contexto de las plataformas de *streaming*. El país cuenta con una política de promoción y fomento de la producción audiovisual, que lo ha convertido en un gran oferente de servicios de producción audiovisual, pero no así de contenidos audiovisuales. Cuenta con una industria audiovisual con importantes niveles de empleo, de inversión pública y de desarrollo, pero no cuenta con producción audiovisual nacional que pueda verse en las pantallas de estas plataformas, de allí que se barajen algunas ideas en la discusión —aún informal— tales como buscar y lograr acuerdos de compra de catálogo por parte de esas plataformas, lograr que tributen en el país por lo menos los derechos de autor.

A pesar de ser el país con menor población de los 4 casos de este informe, Uruguay cuenta con una sociedad civil movilizada en torno a estos temas. Entre esos actores se puede mencionar la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), que es el sindicato de los trabajadores de los medios de comunicación, que agrupa tanto a los periodistas como a los trabajadores administrativos, técnicos de los medios de comunicación audiovisual y cuenta con altísima representación; la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República; CAINFO, que es el Centro de Acceso a la Información Pública, que trabaja fundamentalmente con información pública y protección de datos personales; la Plataforma de Infancias y Adolescencias (PIAs); Mundo Afro, que ha tenido un rol muy importante en la lucha contra la discriminación y el colectivo de sordas, sordos e hipoacúsicos, que además de la preocupación por el acceso a la información transmitida en lengua de señas, se ha incorporado a la defensa del acceso a la información en general. También Observacom ha jugado un rol importante en la articulación.

Desde el lado de la industria audiovisual, se puede mencionar la Asociación de Productores Audiovisuales (ASOPROD); el Sindicato Uruguayo de Actores (SUA); el Sindicato Único de Trabajadores (SUTEL) de la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTEL); la Asociación de directoras, directores y guionistas del Uruguay (DGU), que actualmente están trabajando para que las plataformas tengan contrapartidas en cuanto a lo que refiere a la producción nacional, o que por lo menos la producción nacional cuente con las mismas ventajas con las que cuenta la atracción de inversiones extranjeras para los servicios de producción.

2. Contexto, limitaciones y potencialidades actuales

El punto de partida es que existe una gran brecha entre el poder global de las plataformas digitales y la capacidad de los Estados nacionales latinoamericanos para poder aplicarles medidas de control democrático. Tanto los reguladores audiovisuales como de telecomunicaciones existentes fueron diseñados en una era previa a Internet para gestionar infraestructura de difusión tradicional (radio, televisión, telefonía fija) y tienen grandes limitaciones en sus competencias legales, recursos económicos y conocimientos técnicos para abarcar las diversas dimensiones de las plataformas digitales sujetas a regulación. Hoy los reguladores son espectadores de transformaciones que afectan derechos fundamentales con gobiernos que muchas veces no tienen como prioridad la regulación de las plataformas, con acusaciones de “censura” y con una resistencia corporativa, articulada y con mucho presupuesto para evitar ser reguladas, como reacción ante el mínimo intento por hacer algo.

En el abordaje de este desafío, se debe tener en cuenta que los reguladores audiovisuales no han logrado aún expandir sus competencias hacia los servicios digitales audiovisuales u Over-The-Top (OTT) como Netflix, Amazon Prime o Disney+. Aunque estas plataformas funcionan como televisión, transmiten contenido lineal o bajo demanda, y generan

impactos comparables a TV tradicional, permanecen aún fuera de los marcos regulatorios nacionales vigentes.

Sudamérica presenta marcos institucionales muy diversos (en un contexto de debilidad de la institucionalidad democrática en la región, con fuertes indicios de que se configura, al menos, un escenario persistente en los próximos años) en relación con la regulación de medios audiovisuales y las telecomunicaciones, que complejiza el reto de encontrar caminos para implementar las directrices de la UNESCO en ese aspecto. Por tanto, no parece existir la posibilidad —más allá de los principios generales establecidos en la guía para la gobernanza de plataformas respecto a la independencia del regulador y otros aspectos trascendentales— de elaborar un "modelo único" institucional replicable a todos los países latinoamericanos. Forzar un modelo único con esa diversidad sería un error estratégico; mejor: principios comunes y claros alineados con estándares internacionales, pero implementación flexible adecuada a cada contexto nacional, incluyendo la posibilidad de formas de coordinación interinstitucional con otras agencias reguladoras nacionales que hasta ahora no habían sido incorporadas en la ecuación, como las autoridades electorales.

Sin embargo, esta realidad convive con el abierto compromiso y voluntad para comenzar a superar este diagnóstico por parte de los reguladores latinoamericanos analizados en este informe, que reconocen la necesidad (y la urgencia) de ampliar sus competencias para revertir asimetrías regulatorias y proteger derechos ciudadanos en línea.

Efectivamente, la necesidad de reforma para ampliar las competencias y el alcance de los reguladores actuales ha crecido en importancia en sus agendas —de forma individual y, particularmente, a través de la PRAI— y están actualmente en la búsqueda de soluciones, incluso empujando la denominada "regulación de frontera". Existen numerosos intentos de respuestas de los reguladores sin esperar las condiciones ideales para avanzar en cambios legislativos formales, a través de las llamadas prácticas regulatorias no estatutarias.

05.

RECOMENDACIONES

Tomando en cuenta el escenario anterior y las potencialidades existentes, es que se proponen estas líneas de acción (posibles y necesarias) para avanzar en la implementación de las Directrices de la UNESCO en Sudamérica, dando un rol preponderante a los reguladores audiovisuales en este proceso, dado su rol histórico en la regulación de las comunicaciones y también por la apuesta que ha hecho la propia UNESCO en torno a los reguladores de las comunicaciones para la implementación de estas directrices.

Se entiende, al mismo tiempo, que en la actual fase institucional en la cual se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos, también es importante avanzar en la promoción de un rol más activo por parte de otras instituciones reguladoras en todo aquello donde su trabajo también se topa con las plataformas digitales, lo cual también se inscribe en el mandato de la UNESCO señalado en la Conferencia de Pretoria (2026). Es el caso de los organismos electorales, de defensa del consumidor o de protección de la niñez, entre otros.

1. Mantener, mejorar y ampliar las prácticas no estatutarias de los organismos reguladores dentro del marco legal existente, de manera complementaria a los esfuerzos de reforma legislativa.

En el contexto de las Directrices de la UNESCO para la Gobernanza de las Plataformas Digitales (2023) —en las que se consideran complementarios tres mecanismos de gobernanza como son la autorregulación, la corregulación y la regulación pública— y el diagnóstico regional presentado antes, subrayamos la urgencia de fortalecer las denominadas prácticas no estatutarias que desarrollan varios reguladores audiovisuales de la región (herramientas, prácticas, decisiones administrativas, políticas o normas propias aprobadas por estos organismos), como forma de mitigar riesgos y empoderar ciudadanos, en un contexto regional de déficit de competencia de los reguladores estatales y de limitaciones para la aprobación de nuevos marcos regulatorios que alcancen a las grandes plataformas digitales.

A continuación, se sistematizan algunas iniciativas que pueden servir como base para una agenda regional:

A) La incorporación de contenidos de AMI en las currículas oficiales de enseñanza, ya que esto permite articular y fortalecer acciones que distintos organismos públicos llevan adelante en el ámbito de sus competencias. El caso de Brasil brinda elementos en este sentido. Esto permitiría fortalecer acciones interinstitucionales, articulando reguladores con ministerios de educación u organismos de políticas y gestión educativa para impactos masivos en audiencias vulnerables. Los reguladores audiovisuales latinoamericanos no tienen o tienen escasa competencia en esto.

B) Profundizar pedidos de información a las plataformas digitales, como se realizan con otros actores

del ecosistema info-comunicacional. Los pedidos de información generan obligaciones de respuesta de parte de las empresas de Internet, y todas ellas (y las no respuestas) se pueden difundir o informar públicamente. Avanzar en estas solicitudes de transparencia no requiere en sí de potestades específicas y permite generar datos para avanzar en formas de análisis del fenómeno sin confrontación, documentando respuestas, silencios y omisiones para identificar responsabilidades corporativas y traccionar cumplimiento.

En los casos en los que estas solicitudes de información constituyen una práctica establecida en las competencias del regulador —regulación "estatutaria"— la obligación de transparencia activa es mayor y permite formular pedidos de información con fines estadísticos expresamente sujetos a confidencialidad o reserva. Esto podría convertirse en un insumo valioso para conocer una situación, documentarla, integrarla, compararla y avanzar en otras prácticas necesarias para generar un conocimiento que nutra decisiones y acciones propias del organismo y de otros actores relevantes.

C) Ampliar la visibilización y documentación de las acciones que resulten en la afectación de derechos humanos por parte de los servicios digitales cuando ellos mantengan una relación de continuidad con el tipo de institución reguladora. Por ejemplo, recibiendo, documentando y canalizando las denuncias ciudadanas que llegan a los reguladores audiovisuales, derivándolas a instancias competentes: las denuncias ciudadanas sobre afectación de la integridad electoral con los respectivos organismos electorales; las denuncias sobre vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes con los organismos encargados de la protección de la niñez y así sucesivamente, ampliando al ámbito digital el campo de acción de distintas instituciones de manera creativa, pero sin perder una relación de continuidad con su misión pública original.

Este tipo de desarrollo puede contribuir a prefigurar de manera concreta la coordinación interinstitucional —en acciones puntuales o en instancias más estables— que requieran acuerdos formales mínimos, teniendo como punto de partida la identificación y documentación de aquellas situaciones que la ciudadanía percibe como de vulnerabilidad ante las plataformas digitales. Constituyen iniciativas plausibles de ser adoptadas y que responden a obligaciones generales de los organismos públicos.

Permitirían, además, tener el pulso de las principales preocupaciones ciudadanas en relación con el accionar de las plataformas e identificar vulneraciones de derechos que pudieran estar produciéndose, colocando el tema en la agenda pública.

D) Uno de los hallazgos del estudio de casos es una importante falta de sinergia entre organismos del Estado que tienen, o podrían tener competencias en función de una futura regulación en relación con la gobernanza de las plataformas digitales. La articulación entre ministerios de educación y organismos de protección de infancia en materia de AMI o entre reguladores audiovisuales y autoridades electorales para la adopción de recomendaciones

conjuntas, para mencionar sólo dos ejemplos de muchos, constituye un campo en el que se podría avanzar en la región.

2. *Fortalecer la gobernanza de las plataformas digitales por medio de un enfoque de múltiples partes, donde agentes como la sociedad civil, los comunicadores, la comunidad técnica y la academia puedan tener mayor participación en los espacios de toma de decisiones.*

A) Profundizar las prácticas que incluyen la elaboración de guías, recomendaciones, directrices y códigos de actuación no obligatorios a los actores alcanzados por la regulación de estos sectores. Fomentando su elaboración de manera más participativa con actores de la sociedad civil y la academia, aumentando su legitimidad —ya que tanto el proceso participativo como la rigurosidad técnica de su contenido son elementos clave para lograrla— y fortaleciendo la demanda social en términos de empoderamiento ciudadano.

B) Los reguladores podrían —bajo el amparo de reglas generales de funcionamiento del Estado— promover la celebración de consultas públicas y audiencias temáticas, así como la elaboración participativa de proyectos normativos o medidas generales de promoción de derechos. Estas podrían implementarse para nutrir investigaciones, formular propuestas de acción, recomendaciones, etc. Del mismo modo, podrían ser tomadas en cuenta las reglas generales de transparencia activa. Es decir, expandir derechos superando rigideces competenciales, promoviendo consultas específicas y proyectos participativos inspirados en derecho comparado.

3. *Ampliación de competencias sobre el entorno digital por etapas: alcanzar inicialmente los servicios digitales audiovisuales*

Esta recomendación propone a los reguladores audiovisuales de América Latina promover reformas normativas para expandir sus competencias hacia los servicios audiovisuales en Internet —en particular los servicios de video bajo demanda como Netflix, Prime o Disney+— como paso preliminar y complementario a la regulación de plataformas sociales como TikTok o Instagram.

Esta iniciativa permitiría abordar las asimetrías regulatorias identificadas en el informe OBSERVACOM-UNESCO (2019), donde los operadores tradicionales (TV abierta y cable) enfrentan obligaciones estrictas en cuotas de contenido local, publicidad y protección de menores, mientras los OTT audiovisuales operan con mínima supervisión, reglas asimétricas respecto a otros operadores

audiovisuales y erosionan la diversidad cultural y sin garantías de protección de los derechos de usuarios y consumidores.

Los fundamentos para esta extensión regulatoria radican en principios internacionales de neutralidad tecnológica y proporcionalidad, garantizando que la regulación no limite la libertad de expresión ni la innovación, sino que promueva la pluralidad cultural y el acceso equitativo. Toma en cuenta, además, modelos europeos como la Directiva de Servicios Audiovisuales de Medios (AVMSD, 2018), adaptados a contextos locales con énfasis en derechos humanos y desarrollo sostenible.

En América Latina, esta medida corregiría desequilibrios que afectan a medios locales, fomentando la producción y difusión de contenidos audiovisuales nacionales y protegiendo los derechos de sus audiencias.

Aun cuando hay dificultades para encontrar una forma de regulación adecuada para los servicios OTT y existen riesgos de intervenciones estatales abusivas, el mercado no es capaz, por sí solo, de garantizar la plena vigencia de esos valores democráticos ni las condiciones de plena competencia necesarias para un desarrollo sostenible.

Este enfoque regulatorio precisa determinar claramente dos aspectos fundamentales, que son claves para dar respuesta a esta discusión sobre la definición:

- La naturaleza del servicio a regular: siguiendo la experiencia europea, debería adoptarse el criterio de atender el servicio antes que la tecnología utilizada, en tanto esta decisión condiciona fuertemente el alcance, los fundamentos y las herramientas regulatorias a adoptar.
- Los derechos a proteger: la necesaria armonización normativa no debe hacer retroceder el reconocimiento de derechos fundamentales logrados hasta el momento, más allá de las dificultades de aplicación de la regulación a adoptar en el nuevo escenario digital.

El impulso a esa propuesta regulatoria —y su correlato: la ampliación de competencias del regulador audiovisual— debería incorporar al menos estos aspectos:

1. Los principios internacionales de la protección integral de la niñez y la adolescencia, trayendo a este campo los derechos establecidos en la Convención de los Derechos del Niño, sus instrumentos jurídicos de interpretación y los estándares internacionales en la materia.

2. La protección de otros derechos de audiencias y usuarios como los derechos de personas con discapacidad visual o auditiva, promoviendo que se contemplen recursos que garanticen la accesibilidad, así como el derecho a la libertad de expresión, a la no discriminación, a la dignidad, entre otros.

3. La protección de datos personales en el tratamiento que realizan las aplicaciones de servicios audiovisuales, en diálogo con las agencias de protección de datos en los países donde esta institucionalidad se encuentra más avanzada.

4. La promoción de la producción, difusión y distribución de los contenidos audiovisuales nacionales a través de distintas opciones como el pago de un canon para aportar a algún fondo audiovisual o similar, exigencias de inversión en el país en producción o coproducciones de obras o programas nacionales/locales y de contar con porcentaje de catálogo con obras o programas nacionales/locales o regionales, y una adecuada visualización (preeminencia) de los contenidos locales en las interfaces de la aplicación o servicio.

4. Impulsar la coordinación regional para el seguimiento, supervisión y enforcement hacia las grandes plataformas digitales

La fragmentación regulatoria en América Latina frente a las grandes plataformas digitales —como Meta, Google y TikTok— genera asimetrías que socavan la soberanía digital, la libertad de expresión y la democracia. Mientras algunos países como Brasil avanzan dentro del marco legal existente (electoral o defensa del consumidor) y con decisiones de la Justicia, otros carecen de legislaciones y competencias claras en sus reguladores, permitiendo que estas corporaciones evadan responsabilidades en moderación de contenidos, protección de datos y financiamiento de medios locales. Esta debilidad se agrava en contextos electorales.

Sin perjuicio de las acciones y decisiones que, en el ejercicio de su soberanía nacional, los países están obligados a adoptar para la protección de los derechos de sus ciudadanos en el entorno digital (art. 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos), resulta oportuno y necesario realizar acciones regionales conjuntas hacia las grandes plataformas, en términos de buscar mejor diálogo y colaboración, como para reforzar la capacidad de *enforcement* frente a empresas más poderosas que alguno de los países latinoamericanos.

A nivel de gobiernos la necesidad de acciones coordinadas también ha sido parte de la agenda, como es el caso emblemático inspirado en la Declaración "Democracia Siempre"[109] firmada en julio de 2025 por los presidentes de Chile (Gabriel Boric), Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva), Uruguay (Yamandú Orsi), Colombia (Gustavo Petro) y España (Pedro Sánchez) por la cual acordaron, entre varios puntos, avanzar en una agenda común para enfrentar la desinformación y mitigar su impacto en la democracia. Uno de los compromisos fue el impulso a la "colaboración internacional para la transparencia algorítmica y de gestión de datos en el entorno digital y la cooperación técnica para una gobernanza digital democrática".

Otros espacios regionales de organismos reguladores ya han iniciado estas acciones, como las autoridades de la protección de datos personales para realizar una supervisión coordinada de

109 https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=301564

ChatGPT, el servicio de inteligencia artificial desarrollado por OpenAI.

En mayo de 2023, las autoridades de la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales (RIPD), integrada por 16 entidades de 12 países de la región, lanzaron una iniciativa de supervisión coordinada sobre ChatGPT[110]. Esta acción busca obtener información y evaluar —en conjunto— los riesgos para los derechos y libertades de los usuarios en el tratamiento de datos personales, como la falta de bases legales claras para el procesamiento, la insuficiente información proporcionada a los usuarios, posibles transferencias de datos sin consentimiento, ausencia de controles de edad para menores y dudas sobre medidas de seguridad adecuadas. Para ello, las autoridades decidieron coordinar sus inspecciones bajo el marco de la Red, promoviendo el ejercicio de competencias compartidas.

5. *Promover y apoyar la creación de un observatorio regional de marcos regulatorios y jurisprudencia sobre gobernanza de plataformas digitales*

En el marco de las Directrices de la UNESCO para la Gobernanza de las Plataformas Digitales (2023) y los compromisos asumidos en la Conferencia Internacional de Dubrovnik (2024), este informe recomienda iniciar un proceso de distintos pasos y acciones para la creación de un organismo que haga seguimiento de prácticas, marcos y jurisprudencia en torno a los mecanismos de Gobernanza de Plataformas Digitales con enfoque en América Latina, como iniciativa clave en el marco de los acuerdos del Foro Global de Redes (GFN) y en coordinación con el desarrollo del *toolkit* global de I4T.

El rol principal del Observatorio sería actuar como un repositorio vivo y analítico de conocimiento, sirviendo de referencia obligada para reguladores, tomadores de decisiones, academia y sociedad civil, el cual también debería nutrirse de los aportes que estas múltiples partes están generando en torno a la gobernanza de plataformas digitales. Por esta razón una de sus primeras acciones debería ser articular los agentes y conocimientos que ya existen, potenciando su carácter interinstitucional e interdisciplinar.

No solo recopilaría información actualizada, sino que generaría insumos con valor agregado para informar políticas públicas, identificar tendencias y mitigar riesgos a los derechos humanos, como la libertad de expresión y el acceso a la información. Su enfoque regional aseguraría autonomía frente a esfuerzos globales, adaptándose a particularidades latinoamericanas, como la ausencia de regulaciones integrales y la dependencia de jurisprudencia judicial para resolver conflictos digitales.

Esta herramienta regional, debería vincularse con espacios ya existentes

110 https://www.redipd.org/noticias/autoridades-red-iberoamericana-de-proteccion-de-datos-personales-inician-accion-chatgpt

de coordinación entre reguladores como la Plataforma de Reguladores Audiovisuales de Iberoamérica (PRAI) y otros reguladores, como se mencionó antes. Su objetivo principal sería entregar evidencia y ejemplos de buenas prácticas que permitan fortalecer la capacidad de los reguladores para monitorear, analizar y responder a los desafíos dinámicos de la gobernanza digital, en un contexto de marcos normativos fragmentados y competencias limitadas sobre plataformas como redes sociales y servicios audiovisuales en internet.

Entre sus objetivos específicos, destacan:

i) producir información accionable sobre prácticas regulatorias y jurisprudenciales útiles para la región;
ii) fomentar el intercambio de conocimiento sobre temas emergentes, en colaboración con academia, organismos internacionales y sociedad civil; y
iii) formular recomendaciones regulatorias y de políticas basadas en evidencia, promoviendo buenas prácticas no estatutarias como las relevadas en este informe (ej: solicitudes de información a plataformas durante elecciones o acuerdos de compromiso).

Sus cometidos principales incluirían el seguimiento sistemático de: marcos regulatorios regionales y nacionales (leyes aprobadas, decretos, resoluciones y proyectos legislativos avanzados); jurisprudencia administrativa de un amplio espectro de entidades estatales (reguladores audiovisuales, electorales, de protección infantil, consumidores y discapacidad) y buenas prácticas de coordinación interinstitucional, abarcando decisiones estatutarias y no estatutarias; y fallos de tribunales nacionales, junto con estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Corte IDH, opiniones consultivas, informes de la CIDH y Relatoría sobre Libertad de Expresión). Estas actividades se materializarían en productos como un sitio web centralizado, *newsletters* mensuales con alertas sobre novedades (decisiones clave, briefings de informes), y *papers* cuatrimestrales con análisis profundos de tendencias o casos significativos.

En cuanto a características principales, el Observatorio adoptaría un modelo dinámico y participativo, liderado por *think tanks* y expertos regionales, con gobernanza inclusiva que incorpore roles consultivos, asesores y estratégicos para organizaciones de la sociedad civil, reguladores y academia. Integrado a la Red Global de Conocimiento (I4T) de la UNESCO, mantendría una relación estrecha con el GFN y apoyaría la implementación de las Directrices, priorizando la sostenibilidad mediante cooperación internacional, aportes de aliados (como PRAI) y posibles ventas de servicios.

6. *Impulsar formas de institucionalidad regional en torno a la transparencia algorítmica*

En el mismo sentido que el punto anterior —además de acciones como pedidos de información conjuntos, diálogos coordinados para conseguir acuerdos de colaboración más efectivos, entre otros— la coordinación entre países

podría sumar recursos y capacidades para supervisar la transparencia algorítmica de las grandes plataformas digitales en materia de moderación de contenidos y protección de los derechos de sus usuarios.

Una de las líneas de trabajo, en el marco de las Directrices de la UNESCO, sería lograr la elaboración conjunta de definiciones, indicadores y estándares sobre transparencia algorítmica —una obligación a exigir a las plataformas que ha ganado actualidad y fuertes consensos, pero con falta de claridad sobre lo que eso significa y cómo realizar su supervisión y auditoría— para orientar y armonizar esfuerzos regulatorios y de políticas públicas en la región.

Desarrollar capacidades, políticas y una institucionalidad adecuada respecto a la transparencia algorítmica es necesario para la defensa democrática porque, entre otras razones:

- Permitiría visualizar mecanismos de polarización sistemática y amplificación de desinformación deliberada y discursos de odio.
- Habilitaría intervenciones de política pública basadas en evidencia.
- Fortalecería la capacidad estatal y la soberanía digital frente a corporaciones privadas.
- Restauraría la confianza en la democracia y sus instituciones y el empoderamiento de la ciudadanía.

Un producto del esfuerzo regional coordinado podría ser la creación de Centros de Transparencia Algorítmica (CTA) —un Centro Latinoamericano de Transparencia Algorítmica[111] o una Red de Centros nacionales que trabajen en conjunto, coordinen y sumen recursos como respuesta de institucionalidad democrática y pública que sea capaz de supervisar y auditar la transparencia de las grandes plataformas a nivel nacional y también a nivel regional—.

El objetivo estratégico es fortalecer la capacidad de los Estados latinoamericanos para supervisar, auditar y exigir responsabilidad a grandes plataformas digitales mediante institucionalidad regional compartida, compensando asimetrías de recursos y poder frente a corporaciones transnacionales.

Esta iniciativa se alinea con esfuerzos de varios países de la región para impulsar un marco internacional de colaboración para garantizar la transparencia algorítmica y de datos, que establezca obligaciones concretas para las plataformas digitales, sistemas de auditoría pública y centros de supervisión independientes, con base en los estándares compartidos que mencionamos anteriormente. En nuestra propuesta pensamos en organismos públicos, autónomos y fuertemente técnicos, con una gobernanza compartida entre Estado, academia, comunidad técnica y sociedad civil, y con recursos y conocimientos suficientes para cumplir con sus objetivos.

111 Ya existe un antecedente del cual podemos aprender mucho en Europa: European Centre for Algorithmic Transparency (ECAT) en https://algorithmic-transparency.ec.europa.eu/index_en

Sobre la autoría

Este trabajo ha sido desarrollado por OBSERVACOM. El equipo de investigación estuvo conformado por Gustavo Gómez, Carolina Martínez Elebi y Nicolás Neves, integrantes de OBSERVACOM, y por el equipo de investigación del proyecto regulacionconvergente.com (Fondecyt 1230748, ANID - Chile) integrado por Chiara Sáez, Patricia Peña, Javier García y Jorge Avilés.

OBSERVACOM es una organización social latinoamericana independiente, profesional y sin fines de lucro que promueve regulaciones y políticas públicas para construir ecosistemas informativos plurales y diversos, proteger la libertad de expresión en Internet, impulsar la gobernanza democrática del espacio público digital, impulsar el fortalecimiento de la ciudadanía digital, y fomentar y defender el debate público en línea abierto e informado para sociedades más democráticas.

OBSERVACOM, para lograr estos objetivos, promueve espacios para el diálogo y el debate, impulsa el desarrollo de nuevas agendas públicas, realiza informes y desarrolla investigaciones, así como elabora propuestas y recomendaciones.

Además, colabora y trabaja en conjunto con expertos/as, universidades, organizaciones sociales, organismos reguladores y otros actores estatales de la región, así como con organismos multilaterales e internacionales de protección de la libertad de expresión y gobernanza democrática.

OBSERVACOM es un think tank integrado por especialistas, investigadoras e investigadores comprometidos con la protección y promoción de la democracia, la diversidad, el pluralismo, los derechos humanos y la libertad de expresión en la región.

Desde su creación en 2015 —con personería jurídica uruguaya denominada Fundación Libertis— OBSERVACOM se ha consolidado como una plataforma regional de referencia para aportar información, análisis y propuestas sobre estos temas, y con demostrada capacidad de diálogo y articulación con actores estatales, sociales, académicos y empresariales.

Sobre la Red Global del Conocimiento por un Internet Confiable

La I4T Knowledge Network es una red global vinculada al proceso Internet for Trust de la UNESCO, integrada por centros de investigación y organizaciones especializadas en políticas digitales. Su objetivo es aportar investigación independiente, evidencia y recomendaciones para apoyar la implementación de las Directrices para la Gobernanza de Plataformas Digitales, con un enfoque basado en derechos humanos y participación de múltiples actores.

About this report

This report examines the institutional conditions for regulating large digital platforms in Latin America through the lens of UNESCO's Guidelines for the Governance of Digital Platforms. Focusing on Brazil, Colombia, Chile, and Uruguay, the study maps the institutional ecosystems relevant to platform governance, assesses the independence, capacity, and expertise of communications regulators, and reviews international standards and best practices developed by UNESCO, the Inter-American Commission on Human Rights, and the European Union. Drawing on interviews, public documents, and legislative proposals, the report analyzes the current state of regulatory debates in each country and identifies key challenges, opportunities, and policy alternatives for implementing rights-based governance frameworks that uphold freedom of expression while strengthening public oversight of digital platforms.



OBSERVACOM

Observatorio Latinoamericano
de Regulación, Medios y Convergencia



OBSERVACOM

www.observacom.org





