



## **PLURALISMO EN LOS MEDIOS DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA<sup>1</sup>**

En el presente documento se aborda el marco normativo relativo al pluralismo informativo o pluralismo mediático. En primer lugar, se hace una aproximación conceptual sobre el pluralismo en los medios de comunicación y sus distintas dimensiones (i), se expone el marco normativo internacional (ii); el marco normativo interno, a nivel constitucional, la regulación sectorial de los medios de comunicación, particularmente el régimen normativo de televisión (iii). A continuación, se identifican actuaciones del CNTV en la promoción del pluralismo (iv), así como las experiencias de monitoreo y medición del pluralismo en el ámbito internacional, para finalmente exponer la pertinencia de un proyecto de indicadores (v).

### **1. El pluralismo en los medios de comunicación**

#### **1.1. Pluralismo, democracia y medios de comunicación**

Como señala García Pinto (2012, p. 72) “Democracia, pluralismo y libertad de expresión están íntimamente vinculados”. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público. La libertad de expresión e información es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”<sup>2</sup>.

---

1 Documento elaborado para el proyecto PLU190012 por Javier García. Jurista. Magíster en Derechos Fundamentales. Director del Observatorio del Derecho a la Comunicación. Correo electrónico: [chileodc@protonmail.com](mailto:chileodc@protonmail.com)

2 Corte I.D.H. (1985). La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

El principio de pluralismo, junto con otros como la igualdad, se configura como uno de los **principios básicos dentro de los sistemas democráticos**. La Constitución de Chile, al igual que la de otros países, se refiere de forma expresa al pluralismo político, si bien de forma implícita también garantiza el pluralismo de toda índole (religioso, social, cultural, informativo); en este sentido el Tribunal Constitucional indica que “la democracia únicamente puede existir de la mano del pluralismo, cuyo antecedente histórico es la tolerancia. **El pluralismo se enmarca dentro de la libertad**, tanto en el campo de las creencias e ideas como en el de las organizaciones voluntarias, entre las que cabe señalar a los partidos o movimientos políticos. Se define por el reconocimiento de la diversidad. Su nombre deriva de la pluralidad de los ciudadanos y sus derechos. **Es la antítesis de la uniformidad**. El pluralismo **comprende la libertad para elaborar ideas, el derecho a difundirlas y a organizarse para llevarlas a la práctica**. En este sentido, es posible afirmar que “la democracia es tanto más real cuanto mayor libertad existe para que las corrientes de opinión y de voluntad de los individuos desemboquen, por medio de pequeñas y grandes asociaciones, en la formación de la voluntad estatal a través del parlamento”<sup>3</sup>.

## **2.2. Las dimensiones del pluralismo mediático**

El pluralismo en los medios de comunicación “es un concepto complejo y multidimensional, que ha sido interpretado de distintas formas en distintas épocas, zonas geográficas, contextos y círculos políticos” (Valcke, 2012: p.25), por lo que resulta problemático establecer una definición precisa del concepto. No obstante, el análisis de determinados aspectos relacionados con el pluralismo, nos permite realizar una aproximación conceptual a partir de los siguientes elementos: (1) diversidad, variedad y pluralidad de suministro de medios; (2) la esfera pública, el público en general o las audiencias; (3) proporcionado por fuentes de medios libres, independientes y autónomas, y (4) resulta tanto en el acceso como en la elección de opiniones y representaciones que reflejan a los ciudadanos del Estado en cuestión.

Una de las aproximaciones más extendida para abordar la noción de pluralismo en los medios se basa en la utilización de la dicotomía externa/interna, que se corresponde o relaciona con distintos enfoques normativos de abordar el pluralismo.

---

<sup>3</sup> [STC Rol N° 567, de 2 de junio de 2010, cons. 22.](#)

**La dimensión externa alude principalmente al pluralismo estructural y se encuentra muy ligado a una concepción liberal y de mercado de la libertad de expresión**, particularmente a la doctrina del “mercado de las ideas” (Barata, 2006: p. 103) basada en la libertad de elección entre una pluralidad de fuentes informativas, a través de medios de comunicación autónomos e independientes.

Esta dimensión entronca con un enfoque regulatorio de mercado y libre competencia, que implica la prohibición de monopolios, eliminación de barreras al desarrollo de la actividad y medidas para evitar la concentración de la propiedad de medios y compensar las fallas del mercado. **El pluralismo externo no se limita a la exigencia de una variedad en el número de medios y actores, pues requiere también de una diversidad en cuanto a sus tipologías, finalidades, alcance geográfico y titularidad**: coexistencia de medios nacionales y medios locales, canales genéricos o temáticos, así como en cuanto a la propiedad de medios (privado, público, de organizaciones comunitarias o indígenas), aspectos que contribuirán a un mayor pluralismo. Promover un ecosistema plural precisa de acciones positivas por parte de los poderes públicos como pueden ser medidas de fomento para medios locales, la financiación de medios públicos o reservas de espectro radioeléctrico para emisoras comunitarias y de pueblos indígenas.

El pluralismo interno alude a la diversidad de los contenidos disponibles para el público. Pone el acento al paradigma de la democracia deliberativa, en la necesidad de conocer distintas opiniones y puntos de vista en el interior de cada medio de comunicación. Esta dimensión presenta conexiones con un enfoque de mayor regulación e intervención por parte de los poderes públicos mediante distintos tipos de actuación, ya sean de fomento, control (o prestacional) o de servicio público. Por lo general, **los soportes de medios donde la regulación presenta mayor densidad, como radio y televisión, son los que presentan mayor aplicación de medidas de pluralismo interno**, existiendo gran variedad de medidas orientadas a la diversidad de contenidos, de fuentes o de actores políticos o sociales<sup>4</sup>. A modo de ejemplo, caben bajo esta consideración la obligación de incorporar programación cultural o de partidos políticos durante procesos electorales, la observancia de principios como la imparcialidad y la veracidad de la información o la exigencia de que los medios cuenten con instrumentos editoriales que propicien el pluralismo y la independencia y ética periodística, como los comités de redacción, libros de estilo o códigos de conducta.

---

4 Vid. [ERGA \(2019\)](#).

Los estados presentan distintas realidades y modelos regulatorios, que muestran preferencias por uno u otro enfoque; si bien es frecuente la combinación de medidas de pluralismo externo como interno, **lo importante es llegar a una propuesta equilibrada que genere sinergias positivas**. La existencia de una pluralidad de medios no implica necesariamente la existencia de una diversidad de voces: puede ocurrir que los medios predominantes tengan una oferta de contenidos muy homogénea en mensajes y fuentes informativas, incluso similitudes en su línea editorial, o que dentro de la pluralidad queden subrepresentados o excluidos determinados sectores de la sociedad, lo que tiene efectos muy negativos en la calidad democrática. Por otro lado, **una excesiva intervención pública en los medios puede también efectos negativos si restringe indebidamente la libertad de expresión** o establece mecanismos que puedan ser utilizados por los poderes públicos para interferir en la línea editorial.

Aunque con la irrupción de las nuevas tecnologías y plataformas de difusión, satélite, cable e Internet, los medios masivos por ondas ya no presentan la misma preponderancia que en décadas anteriores, en muchos países continúan siendo los que concentran mayor audiencia e ingresos por publicidad. Asimismo, hay que considerar que en el ámbito informativo continúan siendo los principales referentes. Por esto sigue **siendo relevante referirse a la particular situación de la radio y la televisión por ondas, pues estos medios presentan la particularidad de requerir de un recurso, el espectro radioeléctrico, que presenta limitaciones en su utilización, lo que condiciona la libertad de creación de nuevos medios de este tipo, con la consiguiente afectación del pluralismo externo**. La digitalización no ha resuelto el problema de la escasez de concesiones, pues en el caso de la radio no se ha producido el cambio tecnológico, y si bien en televisión se ha ampliado el número de señales, esto no necesariamente ha aumentado o reconfigurado a los agentes más relevantes.

## **2. El pluralismo en el marco normativo internacional**

Los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos han señalado la libertad de expresión y de opinión como derechos indispensables para el desarrollo de la persona y como piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas<sup>5</sup>. Para preservar estas libertades los principales tratados establecen límites a la injerencia en su ejercicio<sup>6</sup>. De la interpretación de los órganos encargados de

---

5 CDU (2011). Observación general N°. 34, párr. 2.

6 Vid. Artículo 19 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 13 Convención Americana de Derechos Humanos y Artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

la protección de los derechos reconocidos en los principales tratados internacionales, **se desprende del deber del Estado tanto un rol negativo de no interferencia como de obligaciones positivas de contar con un marco administrativo y legislativo adecuado para garantizar el pluralismo y la diversidad.**

Respecto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 34, este indica que los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas “para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones”<sup>7</sup>. Asimismo, en los servicios audiovisuales con limitación de número “**hay que asignar en forma equitativa el acceso y las frecuencias entre las empresas de radio y televisión públicas, comerciales y de la comunidad**”<sup>8</sup>.

En el sistema interamericano de Derechos Humanos el pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación son de particular importancia para el ejercicio pleno y universal del derecho a la libertad de expresión. Una muestra de ello son los estándares en la materia desarrollados en los distintos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>9</sup>, así como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que apuntan hacia el deber estatal de garantizar el máximo pluralismo y diversidad en el debate público<sup>10</sup>. La Corte IDH establece que “la pluralidad de medios o informativa constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión , existiendo un **deber del Estado de proteger y garantizar este supuesto**, en virtud del artículo 1.1 de la Convención, por medio, tanto de la minimización de restricciones a la información, como **por medio de propender por el equilibrio en la participación**, al permitir que los medios estén abiertos a todos sin discriminación, puesto que se busca que “no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos” (...) “los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la

---

7 CDU (2011). Observación general N° 34, párr. 40.

8 CDU (2011). Observación general N° 34, párr. 39.

9 CIDH (2009, 2010 y 2015).

10 Vid. Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 113; Corte I.D.H., Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 117. Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 34

cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones<sup>11</sup>. Para la Corte IDH el pluralismo de ideas en los medios **no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación, sino de que las ideas y la información transmitidas sean efectivamente diversas** y estén abordadas desde posturas divergentes sin que exista una única visión o postura, por lo que se requieren diversas medidas que garanticen una variedad de **tipos de medios de comunicación, de fuentes y de contenido**. Para el caso de los medios que utilizan espectro (radio y televisión por ondas), en que el acceso a frecuencias es limitado, es necesario asegurar la representación de **“una diversidad de visiones o posturas informativas o de opinión”**, para ello la **asignación y renovación de frecuencias** que se lleven a cabo **“deberán estar encaminados a fortalecer el pluralismo informativo”**<sup>12</sup>.

### 3. Pluralismo en el marco normativo interno

#### 3.1. Marco constitucional

El numeral 12 del artículo 19 del texto constitucional, relativo a la libertad de expresión, no se refiere explícitamente al pluralismo, si bien incluye mandatos vinculados a este principio. **Respecto al pluralismo externo se establece la prohibición del monopolio estatal sobre los medios de comunicación social**<sup>13</sup>, así como el **reconocimiento de la libertad de fundar, editar y mantener medios de comunicación escritos** a todo tipo de sujetos. La Constitución no reconoce un derecho a crear medios de radiodifusión y televisión, lo que resulta coherente con el hecho de que estos medios, requieran de la utilización de un recurso limitado como el espectro radioeléctrico, ya que en estos casos no existe un derecho *per se* a utilizar una frecuencia, sino que el acceso a la actividad queda supeditado a un régimen de autorización.

En el caso de la televisión, se habilita de forma directa al Estado a realizar la actividad televisiva y se delega en el legislador determinar el alcance subjetivo del derecho, definiendo qué universidades, personas o entidades podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión. **La constitución establece un sistema plural, pero no exige que este se rija por la libertad de mercado del artículo 19.21, otorgando amplias facultades al legislador para configurar el acceso al sector de**

---

11 Vid. Corte I.D.H., Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela sentencia de 22 de junio de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Párr. 142 Granier Venezuela

12 Idem. Párr. 394.

13 El impedimento de establecer monopolios se extiende asimismo a los particulares en conexión libertad mercado que establece el artículo 12.21. Vid. Silva (2008), pp. 343-373.

**la televisión.** Otra de las particularidades de la televisión es **la incorporación de un órgano supervisor de carácter autónomo y con potestad administrativa propia, el CNTV, encargado de velar por el correcto funcionamiento**<sup>14</sup>. Cabe destacar la reciente incorporación en el artículo 130 de la Constitución de exigencias a las televisiones de libre recepción para transmitir gratuitamente propaganda electoral con motivo de la realización del plebiscito para elaborar una Nueva Constitución.

Estas exigencias y restricciones no son de aplicación a la prensa y a la radio, respecto de las cuales la constitución establece un régimen de libertad, que limita la intervención pública que pueda afectar a su libertad editorial (que también forma parte del artículo 19.12), así como a otras garantías y libertades constitucionales propias de la autonomía de los grupos intermedios. Esta libertad no es absoluta y presenta ciertos límites, siendo admisible el cumplimiento de determinadas obligaciones de pluralismo interno para tutelar otros derechos, como la inserción de contenidos derivados del ejercicio del derecho de rectificación por parte de persona ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social previsto en el art. 19.12<sup>15</sup>.

Sin embargo, **el TC consideró inconstitucional la imposición de mayores exigencias de pluralismo interno a los medios**; en específico, la obligación de asegurar “la expresión efectiva de las distintas corrientes de opinión, así como la variedad social, cultural y económica de las regiones” por constituir una intromisión tanto en su libertad editorial, como en la autonomía de organizarse internamente y emprender como medios de comunicación<sup>16</sup>. En cuando a las medidas para promover el pluralismo externo, estas deben de ser compatibles con el ejercicio de otros derechos constitucionales, por lo que determinadas restricciones a la concentración de la propiedad pueden colisionar con la libertad de desarrollar cualquier actividad económica (19, N° 21) y el derecho a la propiedad (19, N.º 24), como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional respecto del establecimiento de porcentajes máximos de control del mercado informativo<sup>17</sup>.

La situación es bien distinta respecto a la Televisión al establecer la constitución un régimen especial, que ha previsto mayor grado de intervención pública; en consecuencia, **la televisión no se configura como un grupo intermedio cualquiera, que está constitucionalmente estructurada**

---

14 *Vid.* más ampliamente Anguita y Ramírez (2019) y Sierra (2005).

15 *Vid.* más ampliamente Carrillo (1986) y Lazkano (2010).

16 [STC Rol N° 226, de 30 de octubre de 1995, cons. 28°, 29° y 31°.](#)

17 STC Rol N° 226, de 30 de octubre de 1995, cons. 39° y ss.

sobre la base de que debe prestar el servicio con un “correcto funcionamiento”<sup>18</sup>. La norma fundamental permite amplias restricciones en el acceso a la actividad, mediante una cláusula de titularidad restringida y selectiva<sup>19</sup>; desde esta perspectiva, **el pluralismo externo no se garantiza constitucionalmente mediante la libertad de elección entre una variada oferta de medios, sino a partir de la diversidad en el tipo de prestadores, a saber: Estado, Universidades y otras entidades que la ley determine**. Así, el establecimiento de una televisión pública no se contrapone al rol subsidiario del Estado “en la medida que la parrilla incluya programación que la televisión comercial no es capaz de ofrecer” (Zárate, 2016: p.7).

**Respecto al pluralismo interno, la cláusula del correcto funcionamiento legitima una mayor intervención pública en los contenidos de la programación**, siendo conforme a la constitución la acción positiva del Estado mediante la prohibición de determinados contenidos, la obligación de incluir campañas de interés público en la programación de los operadores, así como la promoción del pluralismo en los contenidos televisivos, si bien no resulta legítima la exigencia de exclusión de mensajes contrarios al principio de pluralismo ya que esto afectaría a la libertad editorial del medio<sup>20</sup>.

### 3.2. Legislación de los medios de comunicación

La Ley N.º 19.733, sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, conocida como “ley de prensa”, es la norma destinada a la regulación de la actividad periodística y los medios escritos, que contiene algunos aspectos relativos a la actividad de radiodifusión y televisión.

El régimen general de acceso a la radiodifusión sonora se encuentra dentro de la Ley N.º 18.168, General de Telecomunicaciones; además existe una normativa especial, mediante la Ley N.º 20.433, que crea la radiodifusión comunitaria y ciudadana, que reserva un segmento del espectro para servicios de radiodifusión que son operados por entidades sin ánimo de lucro, contribuyendo al aumento del pluralismo externo al garantizar una diversidad en la tipología de medios, facilitando el acceso a la comunicación a grupos que no tienen presencia en la radiodifusión comercial. La televisión cuenta con una regulación de mayor densidad, en la que se profundiza más adelante.

---

18 [STC Rol N.º 2487, de 21 de junio de 2013, con. 46º](#)

19 [SSTC Rol N.º 56, de 9 de agosto de 1988, con. 8º y ss.](#); [Rol N.º 2487, de 21 de junio de 2013, con. 16º](#); [Rol 2541, de 18 de noviembre de 2013, con. 20º](#).

20 [STC Rol N.º 2541, de 18 de noviembre de 2013, con. 4º y ss.](#)



La denominada “ley de prensa” establece como finalidad del pluralismo del sistema informativo favorecer la expresión de la diversidad social, cultural, política y regional del país. Las medidas para alcanzar este objetivo **se encuadran principalmente en el ámbito del pluralismo externo** o estructural, y consisten en: asegurar la libertad de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social (artículo 3º), lo que se espera redunde en un alcance diverso y aumento cuantitativo de medios; asignación preferente a efectuar la correspondiente publicación o difusión en medios de comunicación social regionales, provinciales o comunales (artículo 4º, inciso primero); obligación del medio de comunicación social de proporcionar, al órgano competente, información fidedigna acerca de sus propietarios, controladores directos o indirectos (artículo 9º); control preventivo de las operaciones de concentración de los medios de radiodifusión y televisión que prestan su actividad mediante una concesión, en cuanto a sus efectos sobre la competencia en los mercados (artículo 38º). Estos dos últimos artículos permiten conocer y hacer seguimiento del cumplimiento de las exigencias y limitaciones relativas a la concentración de medios de comunicación<sup>21</sup>.

Otras medidas contenidas en la Ley de prensa podrían encuadrarse en el fomento del pluralismo interno, tales como: financiar la realización y difusión de programas o suplementos de carácter regional (artículo 4º, inciso segundo), que supone un incentivo a que los medios incluyan contenidos diversos; así como la obligación de difundir gratuitamente la aclaración o la rectificación de personas ofendidas o injustamente aludida por algún medio de comunicación social (artículo 16 y siguientes).

Asimismo, se ha previsto en las medidas de promoción del pluralismo un mandato de destinar recursos públicos, con periodicidad anual, para la realización de estudios sobre el pluralismo en el sistema informativo nacional (artículo 4º, inciso tercero), lo que permite a los organismos públicos contar con evidencias que sirven de orientación en la toma de decisiones. Es dentro de este ámbito en el que se enmarca este informe y el proyecto en el que inserta.

### **3.3. Régimen jurídico de la televisión**

---

21 Hasta su modificación en 2009, el control preventivo previsto en la ley se realizaba respecto al impacto en el mercado informativo, asimismo se consideraba como hechos, actos o convenciones, que tienden a impedir la libre competencia, los que entraban la producción de informaciones, el transporte, la distribución, circulación, el avisaje y la comercialización de los medios de comunicación. *Vid.* Anguita y Labrador (2019).

La regulación de la televisión se encuentra contenida en la Ley N.º 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión, sin perjuicio de algunos aspectos concretos que se encuentran en otras leyes, como los contenidos en Ley de prensa, los referidos a la transmisión de propaganda electoral, que se encuentran en la Ley N.º 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios, o el régimen especial que la Ley N.º 19.132 establece para la empresa Televisión Nacional de Chile.

Si bien la CPR permite al legislador restringir el acceso a la creación de televisión, el órgano legislativo ha optado por un sistema que reconoce el acceso a la actividad por parte de particulares, promoviendo el pluralismo externo mediante la variedad de la oferta, pero también mediante la diversidad en su tipología, tanto respecto de su alcance geográfico, finalidad, como en cuanto a su titularidad (privada, pública o comunitaria). Para aumentar la cantidad de operadores se establecen límites al acaparamiento de concesiones, limitándose a una por zona de servicio, a excepción de TVN (artículo 15 de la ley del CNTV). Respecto a la diversidad, se diferencia entre concesionarios según ámbito geográfico: nacional, regional, local o local-comunitario (artículo 15 ter.); pero también respecto de su titularidad y finalidad, al introducirse mediante la reforma legal de 2014 la televisión local de carácter comunitario, dirigida a organizaciones sin ánimo de lucro que promuevan el desarrollo social y local, así como las televisiones culturales o educativas (artículo 50). Para garantizar esta diversidad se establece una reserva del 40% del total de las concesiones asignables para la televisión digital para televisiones de carácter regional, local y local comunitario, así como las de carácter educativo y cultural (artículo 50). Respecto a la televisión de titularidad pública, la normativa sólo ha previsto la creación de Televisión Nacional de Chile (TVN), excluyendo a otros organismos públicos de la obtención de concesiones, como ocurre con las municipalidades y con entes públicos que carecen de personalidad jurídica, como los órganos parlamentarios, que cuentan con proyectos televisivos.

La ley ha previsto un sistema de asignación secundaria de concesiones de televisión de libre recepción, que consiste en que los operadores con infraestructura propia, transfieren a terceros la utilización de las señales que forman parte de su espectro remanente. Este sistema de concesiones con medios de terceros, aún no se ha implementado, por lo que no se profundiza en él aquí.

Como recuerda en su art 1, la CPR mandata al CNTV a velar por el correcto funcionamiento de la televisión, concepto que el legislador define como “el permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la

dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. **Se trata de una cláusula de intervención al interior de la programación del medio, cuyo contenido ha variado en el tiempo ampliando su alcance**, como muestra la inclusión del respecto de pluralismo mediante la reforma legal producida en 1992 (Ley N° 19.131)<sup>22</sup>.

La normativa actual incluye, en su artículo 1º, una definición de pluralismo, introducida en 2014 por la Ley N.º 20.750, que se refiere a “respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género”, estableciendo un deber de los concesionarios y permisionarios de observancia de estos principios. Si bien, **no se especifican las atribuciones del CNTV asociadas al cumplimiento de este mandato, ni se establecen las conductas que resultan contrarias a este principio y podrían ser objeto de sanción.**

La regulación de la televisión en Chile, a diferencia de lo que ocurre en la normativa de medios escritos y de radio, realiza un **especial énfasis en garantizar el pluralismo interno mediante medidas, de distinta intensidad, que inciden en el contenido que ofrecen los servicios de televisión**: incentivos económicos para promover contenidos, “de alto nivel cultural, de interés nacional, regional, local o comunitario; de contenido educativo; que propendan a la difusión de los valores cívicos y democráticos, o que promuevan la diversidad en los contenidos televisivos y reflejen la conformación plural de la sociedad” (artículo 12.b); obligaciones de transmisión de un mínimo de cuatro horas semanales de programación cultural (artículo 12.1), así como campañas de utilidad o interés público (artículo 12.m); exigencias específicas para la televisión de libre recepción, con obligación de transmisión de contenidos de producción chilena, hasta un 40%, que deberá incluir producción nacional independiente (artículo 13) y de transmisión gratuita de propaganda electoral en los casos de elecciones presidenciales, parlamentarias y plebiscitos nacionales (artículo 32 Ley n°18.700 orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios). A esto se suma un mandato al CNTV respecto de la realización de estudios sobre la programación transmitida (artículo 12.c).

---

22 En su versión original de 1989 se indica que “Se entenderá por correcto funcionamiento de esos servicios la constante afirmación, a través de la programación, de la dignidad de las personas y de la familia, y de los valores morales, culturales, nacionales y educacionales, especialmente la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud”.

TVN cuenta con una ley específica, N° 19.132. La mayor parte del contenido de la ley se refiere a su funcionamiento administrativo, siendo muy escueta la definición de la Misión Pública, que se refiere a la promoción dentro de su programación de “los valores democráticos, los derechos humanos, la cultura, la educación, la participación ciudadana, la identidad nacional y las identidades regionales o locales, la multiculturalidad, el respeto y cuidado del medio ambiente, la tolerancia y la diversidad” (artículo 1). Respecto a los operadores privados a TVN se le exige estrictamente el cumplimiento del "correcto funcionamiento" y de los principios del pluralismo y la objetividad en toda su programación, especialmente en los noticieros y programas de análisis o debate político, debiendo desarrollar un instrumento para el cumplimiento de la misión pública que contendrá las orientaciones de programación (artículo 3°)<sup>23</sup>. El pluralismo también se aplica respecto de la composición del directorio, que tiene carácter paritario respecto al género de sus integrantes (artículo 4°).

#### 4. Medidas del CNTV para asegurar el pluralismo

La Ley del CNTV contiene distintos mandatos dirigidos al Consejo. De forma genérica, velar porque los servicios de televisión se ajusten estrictamente al "correcto funcionamiento" del servicio (art. 12), y de forma más específica adoptar medidas y procedimientos para asegurar el respeto del pluralismo en los programas de noticias, de opinión y de debate político (art. 14). Se trata de mandatos abiertos que contemplan actuaciones de diverso tipo: fomento, supervisión, sanción.

Al respecto, cabe señalar que el régimen sancionatorio resulta problemático respecto al incumplimiento del correcto funcionamiento, porque la Ley y las normas generales dictadas por el CNTV, sólo se refieren a conductas muy específicas: **no se cuenta con un catálogo preciso y cerrado de infracciones, ni elementos precisos para la calificación de la gravedad o cuantía de las sanciones, lo que afecta al principio de previsibilidad, al carecer los operadores de parámetros para adaptar su conducta a las exigencias del correcto funcionamiento. En cuanto a la imposición de sanciones por el incumplimiento del deber de respeto al pluralismo, se carece de una normativa que defina qué conductas concretas son objeto de sanción, otorgando al CNTV un amplio margen de discrecionalidad en la interpretación de la norma, que ha tenido como consecuencia un comportamiento errático en la aplicación de sanciones**, como muestra el

---

23 [Las Orientaciones Programáticas y editoriales](#) vigentes en TVN indican que “el pluralismo es una conducta democrática que permite garantizar oportunidades y respeto paratodos los sectores y grupos, asegurándoles condiciones de acceso equitativo a TVN. Es también una actitud abierta y ecuánime ante la diversidad de opciones valóricas y opiniones que surgen de la sociedad, cuando ellas se enmarcan en el Estado de Derecho. El pluralismo exige de todos los trabajadores del Canal un comportamiento receptivo frente a los hechos, a las personas y a los grupos, sin exclusiones ni intolerancias”.

distinto estándar de exigencia de pluralismo utilizado en las denuncias de los programas “El Informante” sobre el conflicto en el Medio Oriente e Israel, en el que no se invitó a representantes de la causa palestina al debate (donde no hubo sanción), y “En la Mira” sobre el proyecto Alto Maipo, que fue sancionado por el CNTV por falta de objetividad, al no incluir la participación de quienes impulsaban el proyecto<sup>24</sup>. La sanción de este último, sin embargo, fue anulada por la Corte Suprema en su sentencia de 30 de septiembre de 2015 (Causa Rol N.º 6.944/2015).

Respecto a las medidas y procedimientos adoptadas por el CNTV y que pueden considerarse un cumplimiento del artículo 14, estas han sido muy escasas, **llevando a algunos autores a afirmar que el CNTV más bien ha desatendido esta función**<sup>25</sup>.

En relación con el pluralismo político en los procesos electorales, además de las medidas ya previstas en la normativa electoral, el CNTV ha desarrollado, mediante la Directiva sobre Pluralismo para el Periodo de Elección Presidencial, una serie de orientaciones relativas al tratamiento informativo de las campañas electorales, que exige una cobertura equilibrada y pluralista, en la que candidatos rivales tengan la oportunidad de expresar sus puntos de vista, de forma flexible sin obligaciones de distribución temporal. **Esta Directiva no incluye medidas sancionatorias y tampoco ha previsto un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones.**

En cuanto a las medidas de fomento, **en los Fondos de Fomento a la Calidad se incorpora la promoción del pluralismo, si bien de forma acotada, como una preferencia de carácter temático y no como un criterio general de valoración**<sup>26</sup>.

En los últimos años el departamento de estudios del CNTV ha publicado distintos informes e investigaciones relativos al pluralismo<sup>27</sup>. Por lo general se trata de estudios de carácter bibliográfico o exploratorio que no analizan en profundidad el pluralismo en el sector televisivo; tampoco se han desarrollado instrumentos de medición que permitan una actuación de monitoreo o fiscalización del respecto al pluralismo. La labor de investigación **“no se ha traducido en normas generales a las cuales debe sujetarse la industria televisiva”** (Anguita y Labrador, 2019: p. 21).

---

24 Vid. más ampliamente Anguita y Labrador (2018: p. 21).

25 Ibid.

26 Vid. [Resolución Exenta N.º972, de 26 de diciembre de 2019, que ordena publicar la Bases del llamado a Concurso Público para la asignación del Fondo del CNTV 2020.](#)

27 Vid. CNTV (2013a, 2013b, 2014, 2015a, 2015b y 2015c); Breull (2015 y 2016).

En mayo de 2020, el CNTV ha acordado una serie de medidas enmarcadas en el fomento del pluralismo: (1) Sistematización de los fallos del Consejo en materia de pluralismo; (2) Elaborar una propuesta de metodología para un estudio sobre pluralismo que establezca criterios al respecto; (3) Crear una comisión de trabajo que desarrolle medidas y procedimientos en materia de pluralismo<sup>28</sup>.

## 5. Experiencias internacionales

En el ámbito de las organizaciones internacionales la preocupación por el pluralismo en los medios ha dado lugar a números informes y pronunciamientos, así como algunas experiencias de desarrollo de instrumentos que permitan un análisis de los distintos elementos que competen el pluralismo. Entre estos cabe destacar los “Indicadores de desarrollo mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social” elaborados en el seno de la UNESCO, en los que se identifican las características clave de un entorno mediático en el cual puedan prosperar la libertad de expresión, la independencia y pluralismo de los medios. En el seno de la Unión Europea se elaboró en 2009 un informe sobre indicadores para el pluralismo en los medios de los estados miembros<sup>29</sup>, con el objetivo de desarrollar una herramienta de monitoreo basada en la identificación de peligros y riesgos para el pluralismo en los medios, que se enfoca hacia medidas regulatorias dinámicas y flexibles (Valcke, 2012) . A partir de este informe, con apoyo de la Comisión Europea, desde el ámbito académico se realiza con carácter periódico el *Media Pluralism Monitor* (MPM) en cada uno de los países de la UE, en los que se realiza análisis de riesgo en cuatro áreas: Independencia política, Pluralismo de mercado, Inclusión social y Protección básica<sup>30</sup>.

Las autoridades audiovisuales de los países europeos cuentan entre sus funciones de promoción y vigilancia del pluralismo en los medios audiovisuales, la realización de auditorías y mediciones relativas al pluralismo interno, que por lo general se circunscriben al ámbito de los medios de titularidad pública y se concentran en la evaluación del pluralismo político a través de metodologías puramente cuantitativas, al presentar menor complejidad y costes que los análisis cualitativos, si bien algunos organismos reconocen que sería deseable combinar ambos métodos<sup>31</sup>.

---

28 [Acta sesión ordinaria del CNTV del 25 de mayo de 2020.](#)

29 ICRI, JIBS, CEU. Ernst & Young [et al.] (2009). [Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach \(Final Report and Annexes: User Guide, MPM, Country Reports\)](#). [[indicadores para el pluralismo en los medios a los estados miembros – hacia un enfoque basado en el riesgo](#)]

30 Media Pluralism Monitor.

31 Este es el caso de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que admite no tener capacidad para incorporar metodologías cualitativas CITA.

En España la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) realiza un informe periódico sobre el cumplimiento de las obligaciones de Radio Televisión Española en el que se cuantifica la presencia de partidos políticos en los principales programas informativos<sup>32</sup>. En cuanto a los medios locales y regionales, existen estudios realizados por autoridades audiovisuales de ámbito autonómico. Así, por ejemplo, el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) cuantifica la presencia de actores y partidos políticos en programación emitida por los operadores de titularidad pública<sup>33</sup>. El Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) incluye en su informe periódico a los principales operadores privados e incorpora el seguimiento de la presencia de mujeres en los medios<sup>34</sup>. Asimismo, ha analizado el pluralismo en los programas de opinión en televisión, identificando actores y temáticas más allá de los partidos políticos<sup>35</sup>. En Portugal el organismo de regulación de medios de comunicación realiza un informe anual en el que evalúa la observancia del principio de pluralismo que incluye tanto a la televisión pública como a los principales operadores privados, en el que cuantifica la presencia de partidos políticos y representantes del Gobierno<sup>36</sup>, asimismo realiza informes relativos a la cobertura informativa durante periodos electorales en los distintos soportes: prensa, radio y televisión<sup>37</sup>. En el Reino Unido, la OFCOM realiza informes de forma periódica respecto del cumplimiento de la misión del operador público, BBC<sup>38</sup>; además, cuenta con un mecanismo orientado a preservar el pluralismo externo, el Public Value Test (PVT), en el cual analiza la viabilidad y el impacto en el mercado del lanzamiento de nuevos servicios por parte del operador público BBC, como forma de prevenir impactos negativos como la desaparición de otros medios existentes<sup>39</sup>.

## **6. Pertinencia de un proyecto de medición del pluralismo desde el ámbito academia**

En la promoción del pluralismo pueden contribuir sujetos más allá de las instituciones públicas o de los propios medios de comunicación. El público, las organizaciones de la sociedad civil y la academia también son agentes que juegan un rol importante en el ecosistema de los medios de comunicación.

---

32 CNMC (2018).

33 CAA (2019).

34 [CAC \(2020\)](#).

35 CAC (2017).

36 ERC: Relatórios do Pluralismo Político.

37 ERC: Relatório sobre a Cobertura Jornalística das Eleições Legislativas.

38 Ofcom's Annual Report on the BBC.

39 BBC (2007).

El proyecto de investigación “Medición multidimensional del pluralismo informativo en la TV nacional abierta” (PLU190012) surge desde el ámbito académico, bajo el impulso y dirección de la profesora Chiara Sáez, con un enfoque de análisis interdisciplinar, como demuestra la composición del equipo de investigación procedente de distintas áreas: comunicación, sociología y derecho. El proyecto ha sido uno de los seleccionados dentro de la convocatoria 2019 del Fondo Conicyt para estudios del pluralismo en el sistema informativo nacional, previsto en la ley de prensa, y consiste en desarrollo de un instrumento que opere como procedimiento de medición estandarizada y multidimensional del pluralismo en los programas de noticias, de opinión y debate político de los canales de televisión abierta de alcance nacional, a través de una metodologías de carácter predominantemente cuantitativo a partir de seis dimensiones de medición: Diversidad, Concentración, Alcance, Propiedad, Editorialidad y Percepción.

El proyecto contribuye a la auditabilidad del pluralismo y constituye una herramienta útil para la toma de decisiones de los poderes públicos, particularmente el CNTV, así como al ámbito académico. Asimismo, los directivos de canales de televisión de ámbito nacional, periodistas y conductores de este tipo de programas de información contarán con una evaluación de su grado de pluralismo y la comparación con el resto de canales, lo que contribuye a una discusión interna sobre su rol.

**Santiago de Chile, 19 de junio de 2020**



## Referencias

- Anguita Ramírez, P. (2019). Correcto funcionamiento de la TV. Consejo Nacional de Televisión, Chile.
- Anguita, P. y Labrador, M. J. (2019). “Pluralismo y libre Competencia en el mercado de la televisión y radiodifusión: el caso chileno”. Revista de Comunicación 18 (1), Universidad de Piura, Perú.
- Barata, J. (2006). *Democracia y audiovisual: fundamentos normativos para una reforma del régimen español*.
- Breull, L. (2015). “Concentración de medios en Chile”. Departamento de Estudios del Consejo Nacional de Televisión. Chile.
- Breull, L. (2016). Debate: concentración de medios en la industria televisiva chilena. Departamento de Estudios del Consejo Nacional de Televisión. Chile.
- Carrillo, M. (1986). Libertad de expresión y derecho de rectificación en la Constitución Española. Revista de derecho político, N° 23, pp. 41-66.
- Consejo Audiovisual de Andalucía, CAA (2019). Estudio sobre el Pluralismo Político en las televisiones públicas de Andalucía. Informe Anual 2017-2018.
- Consejo Audiovisual de Cataluña, CAC (2017). Acord 107/2017 aprovació de l'Informe sobre el pluralisme als espais d'opinió de la televisió.
- Consejo Audiovisual de Cataluña, CAC (2020). Acord 3/2020 aprovació de l'Informe sobre l'observança del pluralisme polític a la televisió i a la ràdio durant el període gener-abril del 2019.
- Consejo Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC (2018). Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la Corporación Radio y Televisión Española y su financiación, años 2015 y 2016.
- Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2013). “Pluralismo en la sociedad y televisión. Un estudio exploratorio”.

Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2013). “El Pluralismo en la televisión, la evaluación de los televidentes”.

Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2014). “Pluralismo y televisión: una percepción desde las audiencias”.

Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2015). “Pluralismo, libertad de expresión y televisión”.

Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2015). “Pluralismo en televisión: la mirada de informantes clave”.

Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2015). “Estudio bibliográfico: análisis de la discusión internacional sobre pluralismo y diversidad en televisión”.

Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2019). “Consulta Panel de expertos: Pluralismo y sistema de medios”.

ERGA, European Regulators Group for Audiovisual Media Services (2019): Internal Media Plurality in Audiovisual Media Services in the EU: Rules & Practices (ERGA Report)

García, G. (2012): *Estudios sobre jurisdicción constitucional, pluralismo y libertad de expresión*. Santiago de Chile. Tribunal Constitucional.

ICRI, JIBS, CEU. Ernst & Young [et al.] (2009). Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach (Final Report and Annexes: User Guide, MPM, Country Reports). [‘indicadores para el pluralismo en los medios a los estados miembros – hacia un enfoque basado en el riesgo (informe final y anexos: guía del usuario, MPM e informes del país)’] Bruselas: Comisión Europea.

Lazkano, I. (2010): “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica del derecho de rectificación”. *Comunicación y pluralismo*, N°. 9, 2010, págs. 149-176

British Broadcasting Corporation, BBC (2007). Public Value Test (PVT): Guidance on the conduct of the PVT.

Ruiz-Tagle, P. (2011): “Propiedad de los medios y principios de intervención del Estado para garantizar la libertad de expresión en Chile”. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte Sección: Ensayos, Año 18, 2, pp. 347-359

Sierra, L. (2005): “Hacia la televisión digital en Chile historia y transición”. Estudios Públicos, 103. CEP Chile, pp. 111-154.

Silva, A. (2008). Tratado de Derecho Constitucional, segunda edición, tomo XII, De los Derechos y Deberes Constitucionales, Santiago, Edit. Jurídica de Chile, pp. 343-373

UNESCO (2008). Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. Aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008).

Valcke, P. (2012). “Desafíos de la regulación del pluralismo en los medios en la Unión Europea: el potencial de la regulación basada en el riesgo”. Quaderns del CAC 38, vol. XV (1), pp. 25-36.

Zarate, S. (2016). “Pluralismo en el sistema informativo”. Temas de la Agenda Pública, Año 11, 88, Universidad Católica de Chile

Zúñiga, F. (2008). “Propiedad y control de los medios de comunicación social: algunas notas sobre el estatuto de la radiodifusión”. Revista Estudios Constitucionales, 6, pp.171-203.

Silva, A. (2008). Tratado de Derecho Constitucional, segunda edición, tomo XII, De los Derechos y Deberes Constitucionales, Santiago, Edit. Jurídica de Chile, pp. 343-373.

#### Leyes revisadas

Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones; además existe una normativa especial.

Ley N.º 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios

Ley N.º 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión.

Ley N° 19.131 que modifica Ley N° 18.838.

Ley N.º 19.132 establece para la empresa Televisión Nacional de Chile.

Ley N° 19.733, sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo.

Ley N° 20.433. que crea la radiodifusión comunitaria y ciudadana.

Ley N.º 20.750 permite la introducción de la televisión digital terrestre.

### Jurisprudencia revisada

Sentencia Corte Suprema, de 30 de septiembre de 2015 (Causa Rol N.º 6.944/2015).

Sentencias Tribunal Constitucional de Chile

- Rol N° 56, de 9 de agosto de 1988.
- Rol N° 226, de 30 de octubre de 1995.
- Rol N° 567, de 2 de junio de 2010.
- Rol N° 2487, de 21 de junio de 2013.
- Rol N° 2541, de 18 de noviembre de 2013.

### Corte Interamericana de Derechos Humanos

- La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.
- Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C N°. 177.
- Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C N°. 193.
- Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C N°. 194.
- Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C N°. 195.
- Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela sentencia de 22 de junio de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

### Estándares internacionales

Comité DDHH de Naciones Unidas, CDU (2011). Observación general Num. 34, Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión de 12 de septiembre de 2011 (CCPR/C/GC/34).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2009). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II 30 de diciembre de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2010). Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II 30 diciembre 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2015). Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva