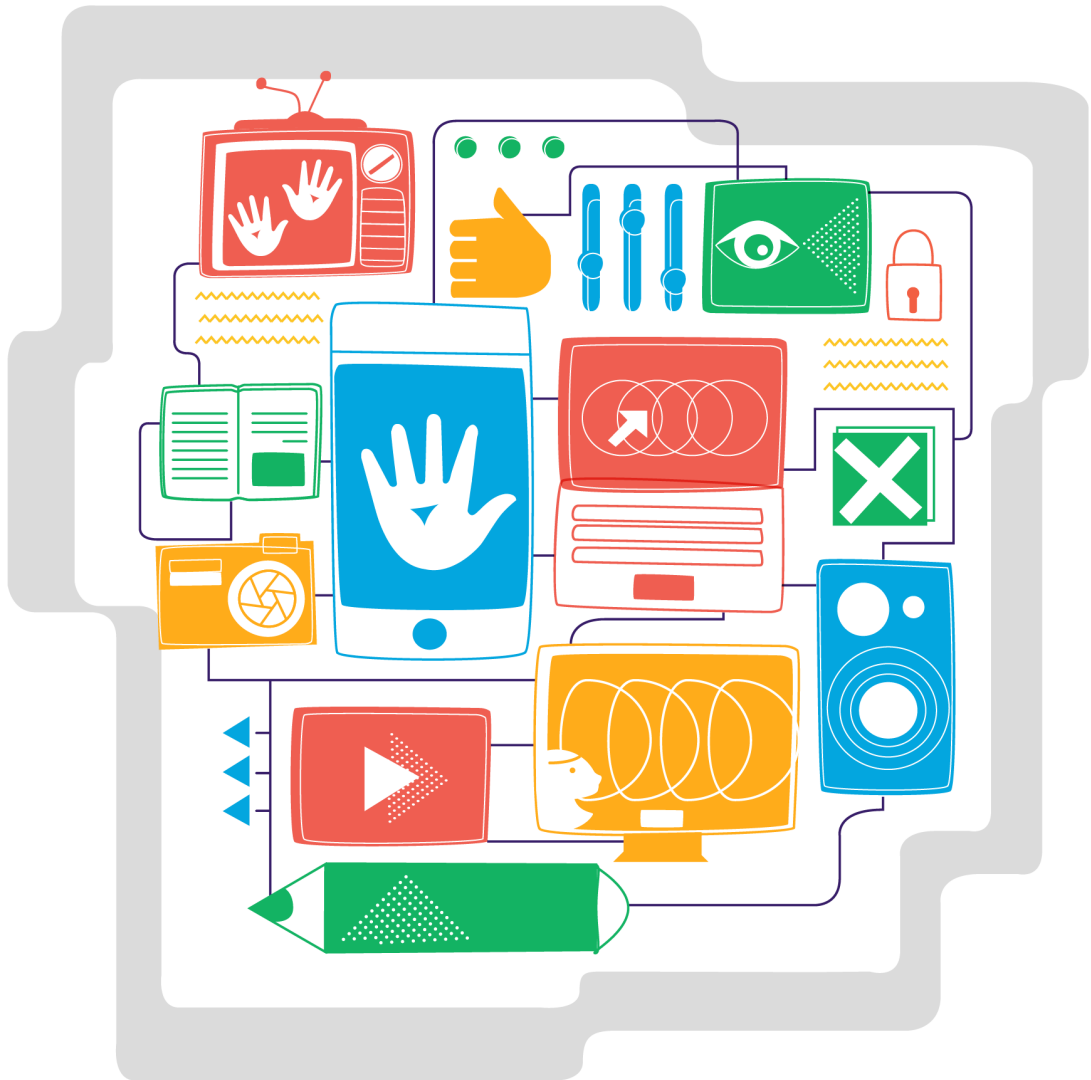


# Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas



**OEA**

Más derechos para más gente

OEA/Ser.L/V/II  
CIDH/RELE/INF.23/19  
Febrero 2019  
Original: Español

# Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Edison Lanza

Relator Especial para la Libertad de Expresión

2019



**OEA** | Más derechos  
para más gente

***OAS CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA***

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression.

Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II) ISBN 978-0-8270-7085-1

1. Freedom of expression—America. 2. Children's rights— America. 3. Children's mass media—America. I. Lanza, Edison. II. Title. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19



Este reporte fue financiado a través de una subvención de la Agencia Suecia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

## **Miembros**

---

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Francisco José Eguiguren Praeli

Luis Ernesto Vargas Silva

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Flávia Piovesan

## **Secretario Ejecutivo**

---

Paulo Abrão

## **Secretaria Ejecutiva Adjunta para Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica**

---

Maria Claudia Pulido

## **Jefa de Despacho de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH**

---

Marisol Blanchard Vera



# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>13</b>
<b>MARCO JURÍDICO APLICABLE</b> .....	<b>17</b>
A. SOBRE LAS RESTRICCIONES ADMISIBLES PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ .....	23
B. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y NIÑEZ.....	28
C. INTERNET Y LOS DERECHOS DE NNA.....	30
D. MARCOS REGULATORIOS NACIONALES PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES .....	34
E. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN .....	37
F. HORARIO DE PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	41
G. SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN.....	42
H. EXHIBICIÓN DE IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	44
I. RÉGIMEN DE SANCIONES .....	48
J. ÓRGANOS DE APLICACIÓN Y REGULACIÓN DE MEDIOS AUDIOVISUALES.....	50
K. PERIODISMO Y AUTORREGULACIÓN EN LA COBERTURA DE TEMAS RELATIVOS A LA INFANCIA.....	54
L. PUBLICIDAD .....	57
M. TRABAJO INFANTIL ARTÍSTICO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN .....	60
N. GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO E INVESTIGACIONES EN TORNO AL CAMPO DE INTERSECCIÓN INFANCIA, ADOLESCENCIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN .....	62
<b>PROMOCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA REGIÓN .....</b>	<b>67</b>
A. OFERTAS DE CONTENIDOS DIRIGIDOS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES .....	67
B. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES .....	69
C. ACCESO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA REGIÓN ..	70
D. ACCESO DIRECTO A INTERNET .....	71
E. EDUCACIÓN SOBRE LOS DERECHOS COMUNICACIONALES DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.....	74
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>79</b>





# INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

1. El presente informe analiza el derecho a la libertad de expresión de niños, niñas y adolescentes (en adelante, “NNA”) en el contexto de los medios de comunicación tradicionales y en la emergencia del nuevo paradigma que representa Internet para la comunicación. En particular, estudia el rol fundamental que cumplen los medios de comunicación en la sociedad democrática para este grupo y la articulación entre el derecho a la libertad de expresión, medios de comunicación y la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. De ello depende el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información de NNA, así como su relación con el desarrollo social y cultural de NNA.
2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Comisión Interamericana” o “Comisión”) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en adelante, “Relatoría Especial”) entienden que la promoción del derecho a la libertad de expresión de niños, niñas y adolescentes bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “Convención Americana”) debe interpretarse del modo más amplio y efectivo posible. Al mismo tiempo, es necesario integrar al marco jurídico interamericano las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas de los Derechos del Niño (en adelante, CDN) relacionadas con la actividad de los medios de comunicación a los efectos de establecer una interpretación armónica con el marco jurídico interamericano sobre libertad de expresión.
3. El derecho a la libertad de expresión tiene un contenido universal y alcanza a todas las personas, y en ningún caso puede interpretarse de forma contrapuesta al derecho a la protección de la privacidad y dignidad de niños, niñas y adolescentes. Por el contrario, como se ha subrayado en diversas oportunidades, todos los derechos reconocidos en la Convención Americana conforman una relación dinámica e interdependiente, al tiempo que refuerzan y complementan la protección de la infancia. En definitiva, cualquier interpretación en una esfera tan importante para el desarrollo humano como la comunicación debe perseguir el fin de promover al máximo los intereses y el desarrollo de la niñez en dicho ámbito.
4. El presente informe asume ante todo la necesidad de ver y tratar a NNA como sujetos de derecho, en el sentido más amplio que el derecho otorga a dicha noción, sin perjuicio de entender que determinados aspectos de este estatuto pueden ser objeto de especial tratamiento jurídico por causas relacionadas con el grado de madurez, su evolución y la capacidad de actuar de forma autónoma. Esta noción, trasladada al campo de la comunicación, se inscribe en la necesidad de abandonar el paradigma adulto-céntrico en lo que se refiere, precisamente, a la discusión, definición y aplicación de las normas y obligaciones de los Estados.

5. En el contexto de este informe, la Comisión Interamericana y su Relatoría Especial reconocen que, en la región, niños, niñas y adolescentes durante décadas han sido en buena medida objeto de un trato discriminatorio en tanto sujetos de derecho, y han tenido dificultades para acceder a la esfera pública, a los medios de comunicación y al goce efectivo de los derechos que aquí se analizan. Asimismo, en buena medida, la niñez se ha encontrado en estado de desventaja en cuanto a la protección de derechos tales como la privacidad, la dignidad en las etapas formativas, así como del ejercicio de la libertad de expresión tal como es definida por la CDN.
6. En general, los más jóvenes se han visto privados de canales institucionales para expresar sus demandas. Igualmente, hay que reconocer las dificultades que han tenido para acceder a los medios de comunicación tradicionales a efectos de ejercer de manera libre, vigorosa y permanente su derecho a expresarse sobre los asuntos que los involucran o les interesan. Esta realidad ha cambiado en los últimos años en razón de las posibilidades que ofrecen Internet y otros espacios digitales, los cuales han permitido que los más jóvenes se expresen y compartan sus puntos de vistas sobre temas de interés público.
7. Sin embargo, internet es un espacio en el que se mantiene una elevada tasa de inequidad en las posibilidades de acceso y disfrute de los beneficios que trae aparejado. En efecto, la existencia de la brecha digital afecta las posibilidades de niños y niñas que no tienen acceso a internet de hacerse escuchar en la esfera pública y produce un fenómeno de exclusión e invisibilidad.
8. La CIDH y su Relatoría Especial también reconocen el importante papel que juegan los medios de comunicación y el periodismo de investigación cuando se trata de investigar y denunciar los abusos de los que son objeto los NNA en nuestro continente. Sin perjuicio de lo anterior, distintas organizaciones y espacios académicos han señalado la necesidad de avanzar en la concientización del rol y las responsabilidades éticas que tienen los medios de comunicación respecto al tratamiento adecuado de la información que tiene por objeto a la niñez, así como la necesidad de tener en cuenta a los niños y sus defensores en el abordaje mediático de los asuntos que los involucran.
9. Aunque con responsabilidades distintas frente al derecho internacional, Estados y medios de comunicación son espacios fundamentales para la promoción y facilitación del ejercicio del derecho a la libertad de expresión directamente por parte de niños, niñas y adolescentes, así como para la prevención respecto de la diseminación y accesibilidad de contenidos con potencialidad perjudicial para estos.
10. La Comisión Interamericana también ha reiterado que los NNA necesitan de un espacio de autonomía promovido y protegido por la familia, la educación y por parte de los poderes públicos, con el fin de planificar y desarrollar su propio proyecto de vida con ausencia de tutelas e interferencias innecesarias. El rol del Estado y las organizaciones internacionales no puede sólo consistir en la prevención de daños o ataques contra la integridad física, moral o de cualquier otro orden de los NNA, sino también en la asunción de un papel activo y facilitador, creando las condiciones para que el desarrollo de los distintos aspectos de la personalidad individual y social de estos sea real y efectivo.

# METODOLOGÍA



## METODOLOGÍA

11. La CIDH y su Relatoría Especial quieren destacar en forma especial que el presente informe ha sido construido con una amplia participación y transparencia, a través de una serie de consultas con los Estados miembros de la OEA y las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la promoción y protección de los derechos de NNA, representantes de los medios de comunicación y los propios niños.
12. En ese sentido, se han analizado e incorporado las respuestas suministradas por parte de los Estados, la sociedad civil y las organizaciones académicas de la región en el marco de un cuestionario publicado y enviado a los Estados por parte de la CIDH y su Relatoría Especial con el objeto de recibir información sobre la promoción de la libertad de expresión y el rol de los medios de comunicación en el continente, vinculado con los derechos de los NNA.
13. El proceso de consulta ha tenido por objeto relevar los marcos legales y regulaciones referidas a los servicios de comunicación audiovisual (televisión abierta, televisión para abonados, radio y otras alternativas de servicios que ofrecen programación a través de plataformas convergentes), así como recibir estudios o informaciones vinculados a la promoción de la libertad de expresión y al acceso de los NNA a la información a través de los medios de comunicación y la programación producida en la región dirigida a esta franja etaria.
14. También se ha recibido información sobre las políticas públicas y prácticas que los Estados han desarrollado en torno a la protección y promoción de los derechos de los NNA vinculados a su libertad de expresión y al cumplimiento de las obligaciones que impone el derecho internacional. Finalmente, también se ha buscado recopilar información sobre el rol del periodismo y la práctica de los medios de comunicación en el tratamiento de los temas vinculados a la infancia.
15. La CIDH y su Relatoría Especial también agradecen la extraordinaria participación y colaboración recibida por parte de las distintas organizaciones de la sociedad civil en el marco de las audiencias públicas convocadas durante el 154 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entre los días 16 y 20 de marzo de 2015<sup>1</sup>. Asimismo, se destaca la realización del seminario internacional bajo

---

<sup>1</sup> CIDH. 154 Período de Sesiones. Audiencia sobre Derechos de la niñez y medios de Comunicación. 20 de marzo de 2015. Disponible para consulta en: <https://www.youtube.com/watch?v=il7XRncMOBE> Asistentes de la audiencia en representación de las organizaciones solicitantes: Karina Quintanilha Ferreira (Artículo 19 Brasil); Veet Vivarta (Consultor asociado a la Red Andi América Latina); Frank La Rue (Instituto Demos – Guatemala); Marta Benítez (Red Andi América Latina); Guilherme Canela (Consejero de comunicación e información de la Oficina de UNESCO para Mercosur y Chile); Pedro Hartung (Instituto Alana, representante de Conanda - Consejo

el título “Libertad de expresión, medios de comunicación y derechos de la niñez y adolescencia” que tuvo lugar en Lima (Perú) los días 2, 3 y 4 de octubre de 2017, organizado bajo los auspicios de la Red ANDI<sup>2</sup>, CONCORTV, la Universidad de Lima y la Oficina Regional de UNESCO, en alianza con la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH<sup>3</sup>.

---

Nacional de Derechos de la niñez y adolescencia de Brasil); Susan Linn (Directora de la Campaña por una Infancia Libre de Consumismo); Paula Baleato (Red Andi América Latina).

<sup>2</sup> La red ANDI de América Latina nació en 2003 como una iniciativa que aglutina a diversas organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de visibilizar los problemas asociados a los NNA y mejorar las políticas públicas, legislaciones, y prácticas en general en este ámbito. Desde su creación ha publicado diversas aportaciones en el específico ámbito de la comunicación y contribuye regularmente a los trabajos de las organizaciones e instituciones internacionales con competencias en la materia. Disponible para consulta en: <http://www.redandi.org>

<sup>3</sup> Los materiales del evento se encuentran disponibles en: <http://www.concortv.gob.pe/destacados/seminario-internacional-ninez-y-medios/>



# MARCO JURÍDICO APLICABLE



## MARCO JURÍDICO APLICABLE

16. El derecho a la libertad de expresión constituye un principio único que cumple una función fundamental en el desarrollo de la capacidad que tienen los niños de pensar por sí mismos los asuntos que los afectan, y de ver el mundo desde su propia perspectiva. Es por ello que, tanto la Convención Americana como la Convención de Naciones Unidas de los Derechos del Niño, reconocen expresamente que los NNA son titulares de modo directo y activo del derecho a la libertad de expresión, lo que incluye la libertad para buscar, recibir y difundir información, así como para hacer conocer a la sociedad sus puntos de vista sobre los temas que les afectan o interesan, más allá incluso de los canales de comunicación que ofrezca el mundo adulto.
17. En el caso de la niñez, se hace evidente la importancia de la doble dimensión que caracteriza la libertad de expresión, la cual ha sido explicada en numerosas oportunidades por la jurisprudencia interamericana. En la dimensión individual, este derecho permite que los NNA expresen los propios pensamientos, ideas e informaciones. Por otra parte, en la dimensión colectiva o social, permite a la sociedad, la cual incluye a los NNA, procurar y recibir cualquier información, conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y estar bien informada<sup>4</sup>.
18. El derecho internacional ha reconocido que el derecho a la libertad de expresión respecto a los niños se amplía conforme ellos van madurando y desarrollando su proceso de autonomía personal, mientras que disminuye en consecuencia la dirección y orientación aportada por los padres para que los niños y niñas ejerzan sus derechos al tenor del artículo 5 de la CDN<sup>5</sup>.
19. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es la disposición del derecho internacional que otorga una mayor protección a la libertad de pensamiento y de expresión. En lo que corresponde a este informe son de aplicación los siguientes incisos:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole,

---

<sup>4</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.2/09. 30 diciembre 2009. Párr. 13.

<sup>5</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. [Convención sobre los Derechos del Niño](#). 20 de noviembre de 1989. Art. 5: “Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”; Asamblea General de Naciones Unidas [Informe del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y la libertad de expresión](#). A/69/335. 21 de agosto 2014. Párr. 13.

sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. (...).”

20. En esta misma línea se encuentra el texto de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, Declaración Americana), cuyo artículo 4 proclama el derecho de todas las personas a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Por otra parte, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Declaración de Principios) enfatiza en su Principio 1, que la libertad de expresión es “requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”, reafirmando asimismo el derecho de todos a “buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.
21. De acuerdo al marco jurídico interamericano, la libertad de expresión es un derecho que se encuentra plenamente reconocido con relación a todos los individuos, independiente de su edad. Ni la Convención Americana, ni la Convención de los Derechos del Niño, establecen un límite para la titularidad de este derecho. De hecho, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión ha subrayado que la posibilidad de que los niños y adolescentes se expresen en distintos ámbitos les permite desarrollarse como seres autónomos y participar plenamente de la sociedad<sup>6</sup>.
22. En los términos del artículo 13 de la Convención Americana, la libertad de expresión es un derecho de toda persona, que se ejerce en condiciones de igualdad y sin discriminación por ningún motivo<sup>7</sup>. En el ámbito universal, el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los seres humanos y de sus derechos iguales e inalienables

---

<sup>6</sup> Asamblea General de Naciones Unidas [Informe del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y la libertad de expresión](#). A/69/335. 21 de agosto 2014.

<sup>7</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09. 30 diciembre 2009. Párr. 11.

por parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, determinan que la libertad de expresión (reconocida y protegida) por el artículo 19 de ambos instrumentos no puede aplicarse exclusivamente a los adultos, sino que también tiene plena vigencia en cuanto a los niños<sup>8</sup>.

23. La jurisprudencia regional ha enfatizado igualmente que la libertad de expresión no puede restringirse a una determinada profesión, o grupo de personas, ni al ámbito profesionalizado de la libertad de prensa<sup>9</sup>. De este modo, la promoción de los derechos a la libertad de expresión de niños, niñas y adolescentes bajo la Convención Americana debe interpretarse del modo más amplio y efectivo posible, en particular cuando son ejercidos de forma significativa, aunque no exclusiva, a través de los medios de comunicación.
24. De otro lado, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (el adelante, Corte Interamericana) han reiterado que los medios de comunicación son vehículos para el ejercicio de la libertad de expresión, y en ese sentido, también les son aplicables las garantías establecidas en el artículo 13 de la Convención. La Corte Interamericana ha señalado que “los medios de comunicación son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión, que sirven para materializar este derecho y que juegan un papel esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de esta libertad en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones”<sup>10</sup>. Igualmente, la Corte ha afirmado que estos medios son “mecanismos que sirven al ejercicio del derecho a la libertad de expresión de quienes los utilizan como medio de difusión de sus ideas o informaciones”<sup>11</sup>.
25. Lo anterior no significa que toda restricción a la actividad los medios de comunicación o, en general, a la libertad de expresión, sea necesariamente contraria a la Convención. No obstante, cualquier restricción debe adecuarse a los requisitos que establece el artículo 13.2, por lo que deben estar previstas en una ley y contar con el grado suficiente de precisión y claridad; orientarse al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención; y ser necesarias y proporcionales a la existencia y promoción de la sociedad democrática<sup>12</sup>.
26. En el caso de la niñez, es significativo que la Convención haya previsto, además de la posibilidad de proteger los derechos de este grupo a través de responsabilidades ulteriores, la facultad estatal de sujetar a censura previa a los espectáculos públicos en cuanto al acceso de menores de edad a los mismos, mediante una ley. Como veremos más adelante al analizar este punto en concreto, la Comisión ha interpretado esta

---

<sup>8</sup> Asamblea General de Naciones Unidas [Informe del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y la libertad de expresión](#). A/69/335. 21 de agosto 2014. Párr. 80.

<sup>9</sup> 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. 114.

<sup>10</sup> Corte I.D.H. [Caso Granier y otros \(radio Caracas Televisión\) Vs. Venezuela](#). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293. Párr. 148.

<sup>11</sup> Corte I.D.H. [Caso Granier y otros \(radio Caracas Televisión\) Vs. Venezuela](#). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293. Párr. 148.

<sup>12</sup> Corte I.D.H. [Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas \(arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos\)](#). 13 de noviembre de 1985. Párr. 38 y siguientes.

disposición como un mecanismo de regulación o clasificación de los espectáculos delimitados al acceso a los contenidos, más no como una prohibición absoluta de emitir contenidos que puedan afectar la infancia.

27. El hecho de que la Convención se refiera explícitamente a la prohibición de la censura *previa ab initio* para cualquier clase de expresión ha sido interpretado de forma particularmente clara por parte de la Corte Interamericana en términos favorables a la protección reforzada de la libertad de expresión y de aquellos discursos que favorecen el debate público -en especial sobre asuntos políticos y en contexto electoral-, la rendición de cuentas sobre hechos de interés público y la protección de los derechos humanos<sup>13</sup>.
28. Respecto al marco jurídico relativo a la promoción y protección de los derechos de niños y niñas, la Comisión ha declarado que los 26 artículos de la Convención que consagran derechos fundamentales se aplican en su integridad para la protección de este grupo de la población<sup>14</sup>, ello sin perjuicio de la importancia de los artículos de la Convención directamente consagrados a la protección de la niñez, especialmente el 19: *“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”*.
29. Mediante esta cláusula, el sistema interamericano entiende la existencia de un elenco comprensivo de normas internacionales en la materia, que se integran a la Convención Americana a través de esta disposición y que deben dialogar entre sí<sup>15</sup>. En esa línea, cuando hablamos de las libertades fundamentales, también hay que tomar en consideración la CDN, así como las decisiones adoptadas por el Comité de los Derechos del Niño, también de Naciones Unidas.
30. La CDN contiene una serie de previsiones que, al igual que la Convención Americana, protegen los derechos de los NNA en el ámbito de las libertades de expresión y opinión, así como el derecho de los mismos a la privacidad y la obligación positiva que tienen los Estados de promover su bienestar. En primer lugar, el artículo 12 señala que:

“1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. (...)”

31. Asimismo, de especial importancia es el artículo 13:

“1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de

---

<sup>13</sup> Corte I.D.H. [Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas “\(arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos\)”](#), 13 de noviembre de 1985. Párr. 38 y siguientes.

<sup>14</sup> CIDH. [La infancia y sus derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos](#). OEA/Ser.L/V/II.133. Doc. 34. 29 octubre 2008. Párr. 21.

<sup>15</sup> Corte I.D.H. [Condición jurídica y derechos humanos del niño](#). Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrafos 37, 53; Corte I.D.H. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrafo 194.

fronteras, ya sea oralmente, o por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

- a. Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
- b. Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.”

32. Finalmente, es necesario destacar también lo previsto en el artículo 17:

“Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

- a. Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;
- b. Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales nacionales e internacionales;
- c. Alentarán la producción y difusión de libros para niños;
- d. Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;
- e. Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18”.

33. El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas en su Observación General número 12 señaló que el artículo 12 de la CDN reconoce el derecho del niño a ser escuchado<sup>16</sup>, así como protege el derecho del niño a expresarse libremente con relación a los asuntos que le afecten. El derecho a ser escuchado tiene una clara conexión con su derecho más amplio a la libertad de expresión, en la medida en que “libremente” significa que niños y niñas pueden expresar sus opiniones sin presión y pueden escoger si quieren o no ejercer su derecho a ser escuchados. De acuerdo con el Comité, “libremente” significaría también que el niño no puede ser manipulado ni estar sujeto a una influencia o presión indebidas<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Comité de los Derechos del Niño. [Observación General número 12 \(2009\)](#). CRC/C/GC/12. 20 de julio de 2009.

<sup>17</sup> Comité de los Derechos del Niño. [Observación General número 12 \(2009\)](#). CRC/C/GC/12. 20 de julio de 2009. Párr. 22.

34. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión ha apuntado que el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño contiene una disposición singular en el derecho internacional de los derechos humanos. Se trata de un derecho que solo tienen los niños y no los adultos, ya que los primeros no tienen un derecho general enunciado expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a expresar sus opiniones en todas las situaciones que les afecten. El hecho de que los niños no siempre sean escuchados justifica la inclusión en la Convención de un derecho general a ser oído.
35. El Comité enfatiza que el derecho a ser escuchado consagrado en el artículo 12 no debe ser deslindado de lo que constituye el reconocimiento propiamente dicho del derecho a la libertad de expresión de NNA, el cual estaría consagrado en toda su extensión en el artículo 13 de la CDN. De este modo, mientras el primer precepto se conectaría exclusivamente con el derecho a expresar opiniones, concretamente acerca de asuntos que afectan al niño y su derecho a participar en las medidas y decisiones que afecten su vida, el segundo tiene que ver, de forma más amplia, con el derecho de niños y niñas a tener y expresar opiniones y a recabar y recibir información por cualquier medio<sup>18</sup>.
36. Cabe mencionar, respecto al derecho a recibir información de los jóvenes, que éste es un asunto de creciente importancia y debate, debido a las restricciones que algunos grupos religiosos, organizaciones de padres e incluso Estados proponen a la enseñanza sobre la prevención del embarazo adolescente, la educación sexual o el respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes LGBTI, por ejemplo.
37. La Comisión y su Relatoría también destacan el rol que el artículo 17 de la CDN le asigna a los medios de comunicación en relación la niñez, tal y como es abordado en la citada Observación General:
  - a. “(...) los medios de comunicación constituyen un recurso importante tanto para fomentar la conciencia del derecho de los niños a expresar sus opiniones como para brindarles la oportunidad de expresar esas opiniones públicamente. Insta a que se dediquen más recursos en los distintos tipos de medios de comunicación para incluir a los niños en la preparación de programas y en la creación de oportunidades para que los propios niños desarrollen y dirijan iniciativas relativas a los medios de comunicación con respecto a sus derechos”<sup>19</sup>.
38. En el mismo sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, en el marco de su informe a la Asamblea General de 2014, destacó el pleno reconocimiento, fruto de las normas internacionales vigentes, de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Al mismo tiempo que el Comité de los Derechos del Niño ha llamado la atención a numerosos Estados que las actitudes tradicionales hacia los niños en todas

---

<sup>18</sup> Comité de los Derechos del Niño. [Observación General número 12 \(2009\)](#). CRC/C/GC/12. 20 de julio de 2009. Párr. 81.

<sup>19</sup> Comité de los Derechos del Niño. [Observación General número 12 \(2009\)](#). CRC/C/GC/12. 20 de julio de 2009. Párr. 83.



las esferas, en particular en el hogar, la escuela y la sociedad en general, siguen demorando la aceptación del derecho de los niños a expresarse libremente<sup>20</sup>.

39. La CIDH, en sus visitas *in loco* y audiencias temáticas, ha venido prestando atención a la creciente participación de niños, niñas y adolescentes en la esfera pública a través de la manifestación de sus opiniones, demandas y posiciones políticas, sobre temas de interés público o temas que les afectan. Esta creciente participación es observada a través de manifestaciones, protestas en sus distintas modalidades, o en el uso de las redes sociales, todo lo cual supone el reconocimiento del efecto útil que ha tenido la Convención de los Derechos del Niño y la Convención Americana en cuanto a la universalidad del derecho a la libertad de expresión.

#### **A. Sobre las restricciones admisibles para proteger los derechos de la niñez**

40. De acuerdo a la Convención Americana, no obstante su fundamental importancia, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención Americana, al tiempo de prohibir la censura previa, admite ciertas restricciones de carácter excepcional orientadas a la protección de objetivos imperiosos autorizados por la Convención, entre los que se encuentra la “protección moral de la infancia y la adolescencia” y la efectiva protección de los derechos al honor, buen nombre y privacidad de las personas, lo que incluye a los niños y niñas en tanto sujetos de derechos.
41. No obstante, al establecer estas restricciones siempre deben satisfacerse las condiciones impuestas por la propia Convención: es decir, deben estar previstas en la ley, tener un fin legítimo y estar en consonancia con la preservación de la sociedad democrática, lo que exige que las restricciones respondan a estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad. Es a la luz de estos requisitos que deben evaluarse entonces tanto las restricciones a los derechos a la libertad de expresión y del acceso a la información por parte de los menores de edad, así como las restricciones generales que buscan protegerles.
42. Como ya se ha expresado, la libertad de expresión y las obligaciones asumidas por los Estados para la protección de la infancia se refuerzan mutuamente y no deben observarse de modo contrapuesto. Siguiendo la regla sentada por la Corte Interamericana al analizar el alcance y contenido del derecho a la libertad de expresión: “Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13”.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Asamblea General de Naciones Unidas [Informe del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y la libertad de expresión](#), A/69/335, 21 de agosto 2014. Párr. 35.

<sup>21</sup> Corte I.D.H. [Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas “\(arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos\)”](#), 13 de noviembre de 1985. Párr. 34.

43. Existen tres mecanismos alternativos mediante los cuales se puede hacer efectiva la ponderación entre la libertad de expresión y la protección de los derechos de niños y niñas en los supuestos habilitados por el marco jurídico interamericano, son ellos: las responsabilidades ulteriores; la regulación del acceso de los menores a espectáculos públicos; y la obligación de impedir la apología del odio por razones discriminatorias.
44. En la Convención Americana, su artículo 13.2 prohíbe la censura previa, pero permite la atribución de responsabilidades ulteriores por eventuales abusos. El establecimiento de estas limitaciones debe ser de naturaleza excepcional y, para ser admisible, debe someterse a tres condiciones básicas establecidas en el mencionado artículo 13.2, es decir: (a) las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa; (b) las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (c) las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro del objetivo que persiguen, estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr dicho objetivo<sup>22</sup>. La Comisión y su Relatoría Especial entienden que tal posibilidad de restricción previa debe interpretarse en consonancia con la exclusión de censura del artículo 13.1 de la Convención.
45. Por otra parte, la disposición establecida en la CDN es idéntica a la del artículo 13.2 de la Convención, lo que refuerza el hecho de que este estándar se aplica por igual a la protección de la reputación y de los derechos de niños y niñas. Sobre el particular, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH señala en su Principio 10 que “[l]as leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.
46. De lo expuesto se desprende que cualquier restricción orientada a proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes debe seguir esta exigencia y aplicar los resguardos del test de necesidad y proporcionalidad que el sistema interamericano ha diseñado para proteger el interés público de la información, de tal modo de no afectar en forma desproporcionada al derecho a la libertad de expresión.
47. En cuanto al segundo mecanismo, la Convención establece en el artículo 13.4 que:
- Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
48. Al analizar el caso conocido como "La Última Tentación de Cristo", en el cual el Estado de Chile había dictado una medida de censura con el fin de proteger a un grupo de

---

<sup>22</sup> CIDH. [Violencia contra personas LGBTI](#). OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36 12 noviembre 2015. Párr. 228.

ciudadanos que se sentían ofendidos por el contenido de esta película, la Comisión analizó esta disposición y entendió que era legítimo que el Estado calificara esa película para permitir el acceso sólo a los mayores de 18 años, pero declaró la violación del derecho a la libertad de expresión cuando, con posterioridad, los tribunales internos procedieron a prohibir de plano su exhibición.

49. De acuerdo al informe de la CIDH, el artículo 13.4 “significa que los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a calificación con el objeto de regular el acceso de los menores de edad”. Y más adelante precisa que “prohibir de plano la exhibición del filme” ingresa “en abierta violación del precepto establecido en el artículo 13 (1) de la Convención Americana”.<sup>23</sup>
50. Esta interpretación luego fue ratificada por la Corte IDH al establecer la condena del Estado chileno por mantener en su Constitución y en la práctica un régimen de censura previa para la producción cinematográfica:
  - a. En el presente caso, está probado que en Chile existe un sistema de censura previa para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica y que el Consejo de Calificación Cinematográfica prohibió en principio la exhibición de la película “La Última Tentación de Cristo” y luego, al recalificarla, permitió su exhibición para mayores de 18 años (supra párr. 60 a, c y d). Posteriormente, la Corte de Apelaciones de Santiago tomó la decisión de dejar sin efecto lo resuelto por el Consejo de Calificación Cinematográfica en noviembre de 1996 debido a un recurso de protección interpuesto por los señores Sergio García Valdés, Vicente Torres Irarrázabal, Francisco Javier Donoso Barriga, Matías Pérez Cruz, Jorge Reyes Zapata, Cristian Heerwagen Guzmán y Joel González Castillo, “por y en nombre de [...] Jesucristo, de la Iglesia Católica, y por sí mismos”; decisión que fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de Chile.
  - b. Estima este Tribunal que la prohibición de la exhibición de la película “La Última Tentación de Cristo” constituyó, por lo tanto, una censura previa impuesta en violación al artículo 13 de la Convención. (...) Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado, en violación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado. En el presente caso ésta se generó en virtud de que el artículo 19 número 12 de la Constitución establece la censura previa en la producción cinematográfica y, por lo tanto, determina los actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>24</sup>.
51. Esta interpretación es válida frente a la posibilidad de establecer sistemas de clasificación o acceso de los NNA a los medios de comunicación a través de otras plataformas. La Comisión reitera esa interpretación y entiende que los sistemas de clasificación indicativa con el objetivo de regular el acceso de la infancia a ciertos contenidos pueden ser de aplicación a espectáculos o contenidos que se emiten en distintas plataformas, tales como las emisiones a través de medios de comunicación o de Internet. Al adoptar cualquier restricción para la protección de la infancia, la misma debe ser proporcional y debe respetar el principio general de prohibición de censura previa. Asimismo, en la medida en que la tecnología lo permita, debe poner en manos

<sup>23</sup> CIDH. Caso No. 11.803 – Juan Pablo Olmedo bustos y otros. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República de Chile.

<sup>24</sup> Ver en este sentido los términos de la Sentencia de la Corte I.D.H. [Caso “La Última Tentación de Cristo” \(Olmedo Bustos y otros\) Vs. Chile](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C. No. 73. Párrs. 71 y 72.

de los padres y/o cuidadores el control del acceso a los contenidos durante la etapa de menor autonomía de los niños, mejorando las capacidades de ellos mismos para un acceso positivo a contenidos y promoviendo el conocimiento de su derecho a buscar y recibir información, incluyendo el acceso al entretenimiento.

52. Dicho de otro modo, el acceso de la infancia a cierto contenido potencialmente perjudicial no debe ser prevenido mediante mecanismos de censura previa o prohibiciones generales para toda la población, sino a través de la regulación por ley del acceso de niños y niñas a los mismos, a través de mecanismos de clasificación indicativa y/o de franjas horarias para emisión de determinados contenidos, así como de controles parentales facilitados por las nuevas tecnologías desplegadas en Internet.
53. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión advierte también sobre la imposibilidad de proteger los derechos de los NNA sobre la base de la adopción de restricciones desproporcionadas a la libertad de expresión. Dicha protección requeriría, antes bien, ayudar a los niños a desarrollar buenas aptitudes de comunicación y a conocer los usos positivos de las nuevas tecnologías a fin de mejorar su capacidad para protegerse<sup>25</sup>, a través de, por ejemplo, las llamadas políticas de alfabetización mediática e informacional, manteniendo siempre el interés superior de los NNA como eje de todas las políticas públicas.
54. En algunas esferas, pueden ser legítimos y comprensibles los temores por la seguridad y el bienestar de los niños al acceder a determinados tipos de información. De este modo, muchos países regulan el acceso a la radiodifusión, y la televisión en ciertos horarios, con miras a la protección de los niños, entre otras cosas. La reglamentación nacional a menudo incluye algún tipo de sistema divisorio, por ejemplo, y establece órganos independientes para su aplicación. El contenido que en general se considera inadecuado para los niños incluye el sexo explícito, la violencia excesiva y el lenguaje ofensivo, y es restringido en determinadas franjas horarias. Sin embargo, la reglamentación puede tener repercusiones en la libertad de los medios de comunicación y es por ello que debe cumplir con los requisitos previamente analizados<sup>26</sup>.
55. En ese sentido, la necesidad de proteger a NNA, como consecuencia de no tener la misma madurez que los adultos, frente a formas de expresión que incluya violencia excesiva o gráfica, lenguaje ofensivo o sexo explícito, no justifica una privación a la sociedad de información sobre asuntos de interés público, que impida, de hecho o de derecho, el acceso a contenidos esenciales para la función democrática que cumple la libertad de expresión. En todo caso, es necesario subrayar la necesidad de respetar, en la adopción de medidas limitativas o restrictivas orientadas a la protección de menores, los parámetros internacionales generalmente aplicables al respecto, especialmente el ya referido *test tripartito*.

---

<sup>25</sup> Asamblea General de Naciones Unidas [Informe del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y la libertad de expresión](#). A/69/335. 21 de agosto 2014. Párr. 82.

<sup>26</sup> Asamblea General de Naciones Unidas [Informe del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y la libertad de expresión](#). A/69/335. 21 de agosto 2014. Párr. 48.

56. También podemos encontrar referencias, particularmente en la jurisprudencia europea, de clara vinculación de dicho límite con el desarrollo moral e integridad de los menores, vinculado asimismo al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que protege, en sentido amplio, el respeto a la vida privada y familiar<sup>27</sup>. Sobre el particular, la Corte Europea, al abordar un caso sobre la filmación de una menor desnuda por parte de su padrastro sin su consentimiento,<sup>28</sup> ha indicado que “con el fin de proporcionar una protección completa y efectiva de los niños, la filmación encubierta de niños, con o sin un propósito sexual por parte del perpetrador, y dentro o fuera de un entorno pornográfico, debe ser penalizado. Tal criminalización está en consonancia con la garantía de la Convención del derecho del niño a la protección de su imagen y la prohibición internacional vigente de cualquier tipo de abuso o violación de las diversas facetas de la personalidad del niño, que incluye su imagen”<sup>29</sup>.
57. Por otro lado, es importante referirse también a la protección al manejo de imágenes de NNA involucrados en situaciones de violencia o en conflicto con la ley, como testigos, víctimas o victimarios. En estos casos, en consonancia con el artículo 16 de la CDN, es necesario proteger su imagen en las fotografías que se difunden, así como evitar proporcionar datos personales sensibles, con el objeto de preservar su identidad. La oficina de UNICEF en República Dominicana señaló que, en estas situaciones, “[o]tro aspecto a tener presente, es el cuidado del uso de imágenes de niños y niñas, que debe ser considerado desde la perspectiva de una posible ‘re victimización’, es decir de volver a revivir situaciones traumáticas o estigmatizantes”. Asimismo, afirmó que lo anterior no trataría de censurar la información, “[s]ino que los comunicadores puedan buscar otras formas de divulgar este tipo de sucesos, ya sea hablando con los adultos o autoridades involucradas o entrevistando a especialistas”<sup>30</sup>.
58. Finalmente, hay que reiterar que, bajo el Sistema Interamericano, cualquier tipo de restricción debe cumplir con las garantías del debido proceso, y las decisiones que afecten a la libertad de expresión en el ámbito referido deben ser adoptadas por la autoridad más idónea al respecto, evitando, de este modo, interferencias políticas indebidas o, en definitiva, la aplicación de criterios o estándares incompatibles con el derecho internacional. Concretamente en el ámbito de los servicios audiovisuales, la Relatoría Especial ha enfatizado muy claramente la necesidad de que la instancia de aplicación responda a las características de lo que se conoce como una autoridad administrativa independiente<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Consejo de Europa. [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#). Roma, 4.XI.1950. Artículo 8: “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”.

<sup>28</sup> En el presente caso, “La demandante se quejó de que el Estado sueco no había cumplido con su obligación prevista en el Artículo 8 de proporcionarle remedios contra la violación de su integridad personal por parte de su padrastro cuando él tenía intentado secretamente filmarla desnuda en el baño cuando ella tenía 14 años de edad. También invocó el artículo 13 de la Convención [derecho a un recurso efectivo]”. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Söderman c Suecia*. Sentencia de la Gran Sala de 12 de noviembre de 2011. No. 5786/08. Párr. 56.

<sup>29</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Söderman c Suecia*. Sentencia de la Gran Sala de 12 de noviembre de 2011. No. 5786/08. Pág. 39.

<sup>30</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de República Dominicana. [Manejo de imágenes de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación](#), Octubre de 2008.

<sup>31</sup> La importancia de disponer, por parte de los Estados, de autoridades independientes de regulación de la comunicación audiovisual ha sido destacada por parte de la Relatoría Especial en diversos informes relativos dicho a ámbito mediático. Ver CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II. 30 diciembre 2009. Párr. 46 y ss.

59. El tercer aspecto respecto a la protección de la infancia, establecido tanto en la Convención Americana en su artículo 13 (5) como en la CDNA, lo constituyen las expresiones ilícitas, que la doctrina considera ilegales y que no cuentan con la protección reforzada del derecho a la libertad de expresión por su impacto en la dignidad y derechos de niños, niñas y adolescentes.
60. En casos excepcionales, cuando se está frente a contenidos abiertamente ilícitos o a discursos no resguardados por el derecho a la libertad de expresión, como la propaganda de guerra y la apología del odio, que constituya incitación a la violencia, la incitación directa y pública al genocidio, y la pornografía infantil, que constituye un delito contra los niños, niñas y adolescentes, la Relatoría Especial ha señalado que resulta admisible la adopción de medidas obligatorias de bloqueo y filtrado de contenidos específicos en los casos de Internet. En estos casos, la medida debe someterse a un estricto juicio de proporcionalidad y estar cuidadosamente diseñada y claramente limitada de forma tal que no alcance a discursos legítimos o protegidos por la libertad de expresión<sup>32</sup>.
61. Hay que tener en consideración que la definición de lo que constituye contenido perjudicial resulta un concepto subjetivo y ambiguo. En consecuencia, toda reglamentación encaminada a proteger a los NNA y los mecanismos adoptados para asegurar su cumplimiento deberían examinarse periódicamente de forma abierta y transparente, para evitar la imposición de restricciones desproporcionadas o arbitrarias que restrinjan los derechos tanto de los adultos como de los niños<sup>33</sup>.
62. Bajo los principios que se acaban de mencionar, el presente informe abordará en los capítulos siguientes las normativas nacionales y prácticas existentes en la región para regular el binomio promoción y protección en el campo de los derechos de los NNA. Si bien en la región existe una considerable dispersión normativa y de responsabilidades y competencias institucionales en esta materia, hay una incipiente atención de los poderes públicos sobre el ámbito de los medios de comunicación y los derechos de la niñez, que deben ser observados bajo los estándares previamente establecidos.

## B. Medios de comunicación y niñez

63. Bajo el marco jurídico interamericano los medios de comunicación social son los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17 15 de marzo 2017. Párr. 88.

<sup>33</sup> Asamblea General de Naciones Unidas [Report of the Special Rapporteur on the Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression](#). A/69/335. 21 de agosto 2014. Párr. 48.

<sup>34</sup> Corte I.D.H. [Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas "\(arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos\)](#). 13 de noviembre de 1985. Párr. 34.

64. La Comisión y la Corte Interamericana han reiterado que ningún individuo o grupo pueden estar excluidos *a priori* de los medios de comunicación<sup>35</sup>, de lo cual surgen obligaciones positivas para los Estados de promover el acceso de NNA tanto a las tecnologías de la información, como a los medios de comunicación tradicionales.
65. Varios de los aspectos abordados en este informe guardan relación con la necesidad de compatibilizar el ejercicio del periodismo a través de medios de comunicación y el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
66. La CIDH y su Relatoría Especial reconocen el papel fundamental de los medios de comunicación como instrumento para la formación, expresión y socialización de los NNA. En las Américas, el consumo de radio y televisión (así como de determinados medios escritos) ocupa una parte significativa del tiempo de ocio de NNA, proporcionándoles, además, un imaginario compartido que actúa como un indudable agente socializador.
67. Asimismo, dichos medios son extremadamente accesibles tanto desde el punto de vista tecnológico como económico. Prueba de ello es la importante presencia de la televisión en abierto y la radio en el marco general de la oferta de medios, y en buena medida también han sido un medio importante para el acceso de la niñez al entretenimiento y la cultura en la región, en el marco de sociedades en las que la población adulta no siempre puede conciliar la vida profesional con el tiempo y los espacios dedicados a sus hijos.
68. Por consiguiente, un estudio sobre los derechos de los NNA en el ámbito de los medios de comunicación no puede obviar ni negar la importancia de éstos como elementos conformadores del desarrollo individual y social de aquéllos. Observar a los medios con desconfianza, o intentar construir barreras entre éstos y los NNA con fines protectores sería un ejercicio de negación de la realidad y también una forma de restringir el derecho que tienen al acceso a la información. Es importante adoptar una postura constructiva al respecto y promover que los medios de comunicación pueden contribuir, de la mejor forma posible, al crecimiento e integración de los NNA como ciudadanos.
69. Dicha postura no significa dejar de reconocer la existencia de una creciente oferta de programas de gran impacto y fácil consumo (crónica policial, *reality shows*, crónica social y otros) dirigidos a un público adulto, pero que resultan fácilmente accesibles para los NNA. Antes bien, se trata de disponer de instrumentos adecuados para discernir su impacto y fomentar las medidas necesarias para que la oferta sea más diversa y de mayor calidad.
70. Según la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, "la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados". En términos generales, en la región de las Américas estos deberes éticos requieren una mirada reforzada en el ámbito de la protección y protección de los derechos de los NNA.

---

<sup>35</sup> Corte I.D.H. [Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas "\(arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos\)](#), 13 de noviembre de 1985. Párr. 34.

71. Asimismo, la Corte interamericana, citando el Tribunal Europeo, ha señalado que el desarrollo de un periodismo responsable y ético es de particular relevancia en una sociedad contemporánea donde los medios no sólo informan sino también pueden sugerir, a través de la manera en como presentan la información, la forma en que dicha información debe ser entendida<sup>36</sup>. Esta capacidad de sugerir sentidos simbólicos es especialmente compleja con respecto a la protección de NNA frente a determinados contenidos, como a la promoción de aquellos dedicados a satisfacer sus intereses y necesidades o que cuentan con su directa implicación.
72. En ese contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha rechazado en importantes decisiones el establecimiento de mecanismos de control estatal u oficial al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe. Según la Corte, el mencionado sistema de control puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad<sup>37</sup>.
73. No obstante, la región tiene mucho para avanzar en mecanismos de autorregulación “positivos”, que establezcan normas de referencias para el tratamiento de información que involucra a niños, niñas y adolescentes. Algunos ejemplos de estos mecanismos son las actividades de educación y capacitación de los NNA o de profesionales de la comunicación, o por el otro lado, la producción de contenidos que respondan a la idea de promoción de la libertad de expresión y el derecho a la información a las que se viene haciendo referencia. Sobre el particular, en este Informe se hace referencia a algunos ejemplos de buenas prácticas que pueden servir de referencia.
74. También es necesario reconocer una cierta presunción de que la adecuada tutela de los derechos e intereses de NNA es algo que tendría como espacio natural y preferente el ámbito familiar. Desde ese punto de vista, no estaríamos tanto ante carencias por parte de los poderes públicos, cuanto ante la delegación o reconocimiento por parte de éstos, de ámbitos de actuación que pertenecerían a la esfera de las relaciones familiares y privadas. Sin perjuicio de que tanto las normas nacionales como internacionales reconocen un margen de actuación a los progenitores y tutores de NNA, ello en ningún caso exime a los Estados de la responsabilidad de velar por su interés superior.
75. En segundo lugar, desde el punto de vista de los nuevos medios, especialmente los que utilizan Internet como plataforma de distribución, éstos tienen una indudable influencia en los NNA, los cuales asimismo disfrutan de una experiencia que los distingue y los sitúa en una posición de mayor autonomía para su uso y conocimiento en comparación con los adultos, fruto de su carácter de *nativos digitales*.

### C. Internet y los derechos de NNA

76. El acceso a internet constituye una condición *sine qua non* para el ejercicio efectivo de los derechos humanos hoy en día, incluyendo especialmente los derechos a la libertad

---

<sup>36</sup> Corte I.D.H. [Caso Granier y otros \(radio Caracas Televisión\) Vs. Venezuela](#). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293. Párr. 139.

<sup>37</sup> Corte I.D.H. [Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas \(arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos\)](#). 13 de noviembre de 1985. Párr. 77.



de expresión, opinión, asociación y reunión, educación, salud y cultura. Conforme su naturaleza, en tanto medio inescindible del ejercicio pleno de determinados derechos, el acceso a internet debe garantizarse universalmente, adoptando medidas para cerrar la brecha digital, promoviendo políticas de desarrollo de infraestructura<sup>38</sup>.

77. La Relatoría Especial ha insistido en la necesidad de cerrar la brecha digital en las Américas, lo que afecta particularmente a niños y niñas, dado la importancia de este medio para el acceso a derechos. La falta de acceso a internet incrementa la vulnerabilidad y profundiza la desigualdad, perpetuando la exclusión. La brecha digital que persiste en la región es el resultado de múltiples problemas estructurales, los cuales incluyen a la pobreza y “factores de exclusión” como raza, sexo, discapacidad, falta de habilidades digitales, insuficiente contenido digital relevante disponible para la población local y asequibilidad, entre otros<sup>39</sup>.
78. De este modo, es fundamental promover y reforzar la ciudadanía digital de los NNA, a fin de garantizar su plena y futura integración en una sociedad y en un mundo en el que las nuevas tecnologías juegan ya un papel central. Sin conectividad, la niñez pierde la capacidad de acceder a una parte cada vez más significativa de la esfera pública. Asimismo, los riesgos que entraña el uso de internet deben ser atajados con políticas adecuadas, por lo que cualquier medida en este terreno no deberá suponer una limitación a la libertad de expresión y el libre acceso a la información que circula en las redes.
79. En lo que se refiere a la promoción del derecho de los niños a la libertad de expresión, el Relator Especial de Naciones Unidas pone especial énfasis en dos ámbitos. El primero, el deber de los Estados de alentar la utilización de diversas formas de comunicación por parte de los niños en las escuelas, alentando la inclusión en los planes de estudio de materias sobre comunicación social, medios de comunicación digital y periodismo<sup>40</sup>.
80. El segundo, la necesidad de que los Estados adopten estrategias integrales que incluyan no sólo ni principalmente medidas restrictivas, sino que fortalezcan la capacidad de los NNA (así como de sus padres y tutores) y los empoderen para el ejercicio de sus derechos en línea<sup>41</sup>. Esta necesidad de tratar los medios digitales de forma positiva y constructiva, y no como una amenaza, se encuentra también en las conclusiones de la discusión general sobre medios digitales y derechos de los niños que tuvo lugar en el marco del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas el 12 de septiembre de 2014<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo de 2017. Párr. 32.

<sup>39</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) e Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes (IIN). [Lineamientos para el empoderamiento y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Internet en Centroamérica y República Dominicana](#). Enero 2018.

<sup>40</sup> Asamblea General de Naciones Unidas [Informe del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y la libertad de expresión](#). A/69/335. 21 de agosto 2014.

<sup>41</sup> Asamblea General de Naciones Unidas [Informe del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y la libertad de expresión](#). A/69/335. 21 de agosto 2014.

<sup>42</sup> Disponibles para consulta en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2014.aspx>

81. En particular, se llama a que los Estados adopten e implementen de forma efectiva leyes sistemáticas y comprensivas, basadas en los derechos humanos, así como políticas que integren el acceso de los niños a los medios digitales y a las tecnologías de la información y comunicación, junto con una plena protección de sus derechos de acuerdo con el marco jurídico internacional.
82. En lo que respecta al ejercicio de la libertad de expresión por parte de niñas, niños y adolescentes en Internet, es evidente que éstos pueden crear, con relativa facilidad, perfiles propios y difundir contenidos generados por ellos mismos a través de redes sociales, lo que facilita el uso de determinadas plataformas, de modo directo y sin la necesidad de intermediación. Ejemplo de ello son los niños y adolescentes *youtubers* con un número muy elevado de seguidores en las plataformas audiovisuales. Ello promueve un mejor y más amplio ejercicio de la libertad de expresión, en el sentido de que pueden utilizar estas herramientas como medio para ejercer su derecho a compartir información, ideas y su opinión sobre los asuntos en los que tienen interés. Esta nueva realidad ha abierto un debate respecto a la necesidad de articular medidas para evitar las posibles consecuencias derivadas de una exposición excesiva e incondicionada de los NNA al escrutinio y al debate público, especialmente en aquellos casos en los que puede verse afectada su imagen, su reputación o su privacidad. A fin de abordar esta situación, es importante que los Estados cuenten con un marco jurídico adecuado para la protección de la libertad de expresión y la privacidad del NNA. En el caso de la falta de uno, UNICEF ha señalado que “[l]as empresas deberían reforzar los procesos de diligencia debida a fin de garantizar que las políticas y las prácticas están en consonancia con el derecho internacional”. Sobre el particular, es importante que dichas empresas encuentren un delicado punto de encuentro entre el derecho del NNA a ser protegido y su derecho a la libertad de expresión y a acceder a información<sup>43</sup>.
83. Además, la Relatoría Especial ha indicado que el respeto a la privacidad debe ser también un principio orientador del entorno digital. El derecho a la privacidad, según el cual nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, es un presupuesto del ejercicio del derecho a la libertad de expresión en línea que debe ser protegido por la ley y estrictamente promovido en la política pública. Esto está estrechamente ligado a la obligación estatal de crear un ambiente protegido para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, toda vez que la vulneración de la privacidad de las comunicaciones tiene un efecto inhibitorio y afecta el pleno ejercicio del derecho a comunicarse<sup>44</sup>.
84. La digitalización de la sociedad es un proceso irreversible, y en este contexto, el primer reto, como se ha enfatizado, es la eliminación de las brechas y desigualdades en el acceso universal de niños y niñas a las redes digitales en el marco de los espacios especialmente idóneos e indicados para aquéllos (el hogar, escuelas, bibliotecas, etc.). Por otra parte, una vez garantizado el acceso propiamente dicho, es necesario reducir también las desigualdades entre NNA en lo que respecta a la formación y capacitación para su uso. No hay pues que obviar la distancia que existe entre los nativos digitales

<sup>43</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). [Los derechos de la Infancia y el Internet – De las directrices a la práctica](#). Mayo de 2016.

<sup>44</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17 15 de marzo 2017. Párr. 10.

que reciben dicho apoyo y los que, por así decirlo, acceden al mundo digital de forma autónoma o sin asistencia de un adulto con conocimiento de estas tecnologías.

85. En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha declarado expresamente que “los derechos de las personas también deben estar protegidos en Internet, en particular la libertad de expresión, que es aplicable sin consideración de fronteras y por cualquier procedimiento que se elija”, exhortando a los Estados a “fomentar la alfabetización digital y a facilitar el acceso a la información en Internet” y advirtiendo de que los problemas derivados de Internet deben ser abordados “de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”<sup>45</sup>.
86. Por su parte el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión ya había enfatizado que “la alfabetización en Internet debe incluirse en los programas escolares, así como en los módulos de aprendizaje fuera de las escuelas”<sup>46</sup>. Al respecto, los estándares internacionales indican la necesidad de tener extrema cautela con relación a posibles medidas restrictivas, postulando especialmente la formación y la alfabetización de todos los miembros de la sociedad.
87. Finalmente, la Comisión recuerda la importancia de los procesos de capacitación (no sólo de NNA, sino también de tutores, padres y educadores), las campañas de sensibilización y conocimiento adecuado de los riesgos (usando particularmente las nuevas tecnologías para acercarse a los usuarios), el fomento de mecanismos de auto y co-regulación, la capacitación de las distintas autoridades y organismos con competencias para intervenir en estas materias, así como la directa implicación de quienes actúan como intermediarios facilitadores del acceso a contenidos y servicios *online* (redes sociales, plataformas de contenidos bajo demanda, portales web, servicios de chat, etc.)<sup>47</sup>.
88. Respecto a Internet, el sector privado también juega un creciente papel y su función parece generalizarse y ampliarse constantemente, de manera que ese sector se ha convertido en uno de los elementos impulsores de la mayor expansión del acceso a la información de la historia<sup>48</sup>.
89. Las plataformas para compartir y acceder a contenidos audiovisuales *online* y los grandes foros de expresión pública son ahora privados y, como fruto del diálogo en distintas instancias, se incorporan mecanismos tales como la verificación de la edad del usuario/suscriptor, el establecimiento de determinadas restricciones en cuanto a la edad de acceso a determinados contenidos, la promoción del uso de sistemas de clasificación voluntaria de contenidos por parte de los usuarios, la posibilidad de implementar sistemas de restricción de acceso a determinados tipos de contenidos en

---

<sup>45</sup> Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. [Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet](#). A/HRC/32/L.20. 27 de junio de 2016.

<sup>46</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de la libertad de opinión y de expresión](#). A/66/290. 10 de agosto de 2011.

<sup>47</sup> Sobre la implementación de estas políticas en Europa ver el informe exhaustivo elaborado por el Instituto Europeo del Audiovisual. [The protection of minors in a converged media environment](#). IrisPlus. 2015.

<sup>48</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/HRC/32/38. 11 de mayo de 2016.

función de las preferencias y el perfil del usuario, la implementación de sistemas orientados específicamente a la protección de NNA<sup>49</sup>, así como el fomento de la colaboración de la comunidad de usuarios y la sociedad civil en el monitoreo de contenidos y la formulación de reportes, entre otros. Es evidente, en todo caso, que los intermediarios o plataformas que operan en internet exhiben una tendencia a la progresiva adopción de instrumentos como los señalados, a fin de reaccionar a las demandas de la sociedad civil y evitar la intervención o la presión directa por parte de las autoridades públicas.

90. En esta línea, las grandes empresas de Internet, de medios y de telecomunicaciones en Europa han avanzado en el desarrollo de iniciativas importantes de auto-regulación y de co-regulación, con el foco en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo, varias de las grandes empresas que operan en Internet crearon la “Coalición ICT”<sup>50</sup>. Asimismo, bajo el estímulo directo de la Unión Europea, se han llevado a cabo las iniciativas “Coalición CEO para hacer del Internet un lugar mejor para los niños” (CEO Coalition to make the internet a better place for kids)<sup>51</sup> y “Alianza para la mejor protección de los menores en línea” (Alliance to better protect minor online)<sup>52</sup>. En el marco de esta segunda iniciativa, un conjunto de empresas firmó una Declaración de Propósitos, en la que se comprometen, entre otros, a promover el uso de clasificación de contenidos cuando y donde sea pertinente, el conocimiento y uso de herramientas de control parental, y el acceso en línea de los NNA a contenidos, opiniones, información y conocimientos diversificados.
91. No obstante, las compañías y plataformas privadas que operan en internet, al adoptar medidas para regular el contenido y diseñar productos que puedan tener impacto en el goce de los derechos humanos por parte de los usuarios, deberían observar y alinear sus políticas con los principios del derecho internacional de los derechos humanos, como lo ha señalado el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión en su reciente informe sobre cuestiones relativas a la reglamentación estatal, el sector privado y la libertad de expresión en la era digital<sup>53</sup>.

#### **D. Marcos regulatorios nacionales para la protección y promoción del derecho a la libertad de expresión de niños, niñas y adolescentes**

92. La Comisión ha recibido información de que en varios Estados las disposiciones constitucionales contienen previsiones que establecen una serie de parámetros en materia de regulación de los medios de comunicación para la protección de determinados aspectos de interés general. Por otro lado, la legislación de algunos Estados contiene obligaciones dirigidas a los poderes públicos de proteger de forma efectiva a los NNA.

---

<sup>49</sup> Ver por ejemplo la aplicación desarrollada por *YouTube, YouTube Kids*, para asistir a los padres y tutores en el consumo de contenidos de dicha plataforma por parte de sus hijos: <https://kids.youtube.com>

<sup>50</sup> Disponible en: <http://www.ictcoalition.eu/>

<sup>51</sup> Comisión Europea. 10 de febrero de 2014. [Better Internet for Kids: CEO Coalition 1 year on.](#)

<sup>52</sup> Comisión Europea. [Alliance to better protect minors online.](#)

<sup>53</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.](#) A/HRC/32/38. 11 de mayo de 2016.

93. En el caso de Brasil, el artículo 21, inciso XVI, de su Constitución Federal se refiere específicamente a la competencia de la Unión en lo que se refiere al ejercicio de clasificación, con efecto indicativo, de espectáculos públicos y programas de radio y televisión. Según el mencionado artículo, “compete a la Unión: (...) XVI - ejercer la clasificación, a efectos indicativos, de los espectáculos públicos y de los programas de radio y televisión”<sup>54</sup>.
94. En México, la reforma constitucional y legal en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2013 y 2014, respectivamente, introdujo como uno de sus ejes la protección de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de las audiencias, incluida la niñez. En 2014, con la aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se determinó en su artículo 223, fracción II, que el desarrollo armónico de la niñez debe ser uno de los objetivos de la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información. Adicionalmente, el título décimo primero de dicha Ley establece disposiciones en materia de los contenidos audiovisuales y las directrices que debe cumplir la programación radiodifundida dirigida a este sector de la población, “a efecto de promover el libre desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes, así como contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos planteados en el artículo 3º. Constitucional y otros ordenamientos legale[s]”. El artículo 246, por otra parte, establece los aspectos de la publicidad destinada al público infantil que no son permisibles<sup>55</sup>.
95. En Colombia, por su parte, la sentencia C-442 de la Corte Constitucional de Colombia de 2009, exhorta al Congreso de la República para que elabore una regulación comprensiva y sistemática en torno al régimen de responsabilidad de los medios de comunicación frente a los NNA, de conformidad y en desarrollo de las previsiones generales existentes ya en la legislación vigente en materia de NNA, y de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Constitución Nacional en materia de protección de aquéllos. Como consecuencia de dicho mandato, se elaboró un proyecto legislativo que introduce medidas educativas, preventivas y de promoción de los derechos de NNA, así como también medidas de autorregulación de los medios de comunicación, franjas horarias, control parental y un régimen sancionatorio por incumplimiento de las responsabilidades de comunicación. Dicho proyecto no ha sido todavía discutido y aprobado.
96. Desde el punto de vista legislativo, la CIDH también ha identificado la existencia de normativa aplicable al ámbito de los medios de comunicación y los espectáculos públicos. Esta normativa generalmente introduce una serie de regulaciones, restricciones y obligaciones aplicables a los contenidos distribuidos a través de medios de comunicación audiovisuales (radio y televisión) o incluso, como se acaba de señalar, en el marco de espectáculos o eventos accesibles al público en general.
97. Se trata, fundamentalmente, de normas que abordan la temática desde un punto de vista *protector*, orientándose a evitar el acceso por parte de NNA a determinados tipos

---

<sup>54</sup> Presidência da República. [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#). “Art. 21. Compete à União: (...)XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; (...)”

<sup>55</sup> Estados Unidos Mexicanos. [Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión](#). 14 de julio de 2014.

de contenidos considerados nocivos y dañinos para éstos. La CIDH destaca aquellas disposiciones que, orientadas a proteger a la niñez, afectan en menor medida el derecho a la libertad de expresión de medios y periodistas, así como dejan por fuera de estas previsiones el acceso a la información sobre temas de interés público pero que puedan involucrar a menores de edad.

98. Dentro de este marco se observa, por ejemplo, la Ley Federal de Telecomunicación y Radiodifusión de México<sup>56</sup>, la Ley de Radio y Televisión de Perú<sup>57</sup>, la Ley sobre la Reglamentación de Espectáculos Públicos y Emisiones Radiofónicas de República Dominicana<sup>58</sup>, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina<sup>59</sup> y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Uruguay<sup>60</sup>, entre otras. Así, por ejemplo, en la Ley de Radio y Televisión de Perú, su “Título Segundo” aborda la temática del horario familiar, incluyendo en su artículo 44 que “el titular del servicio de televisión velará que las obras cinematográficas y los avances de éstas, solo se difundan en televisión en horarios adecuados a la calificación por edades que dichas obras cinematográficas tuvieron o debieron tener al exhibirse en los cines del país, o de acuerdo a los ajustes que le formule[n]”<sup>61</sup>. A su vez, en Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en su artículo 68 sobre la protección de la niñez y contenidos dedicados, establece, entre otros, que “en todos los casos los contenidos de la programación, de sus avances y de la publicidad deben ajustarse a las siguientes condiciones: a) En el horario desde las 6.00 y hasta las 22.00 horas deberán ser aptos para todo público; b) Desde las 22.00 y hasta las 6.00 horas se podrán emitir programas considerados aptos para mayores”. Indica, asimismo, que “en el comienzo de los programas que no fueren aptos para todo público, se deberá emitir la calificación que el mismo merece, de acuerdo a las categorías establecidas en este artículo”<sup>62</sup>. Por su parte, Jamaica ha establecido el llamado “*Children’s Code for Programming*”<sup>63</sup>, adoptado por parte de la autoridad de regulación de la radiodifusión en el país.
99. Adicionalmente, en buena parte de los Estados de la región existen también normas que abordan en términos generales la protección de los NNA con relación a los distintos ámbitos de la vida social, política, cultural, entre otros. Estas regulaciones generales contienen normas de carácter facilitador del ejercicio de los derechos de expresión, asociación y reunión por parte de la niñez, estableciendo mecanismos de participación política y social, el ejercicio de la libertad de expresión y definiendo el papel y responsabilidad de los medios de comunicación en el acceso a la información por parte de los NNA.
100. Ejemplos de tales normas generales y transversales son la Ley General sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de México<sup>64</sup>, la Ley para la Protección

<sup>56</sup> Estados Unidos Mexicanos. [Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión](#). 14 de julio de 2014.

<sup>57</sup> República del Perú. [Ley de Radio y Televisión](#). 15 de julio de 2004.

<sup>58</sup> República Dominicana. [Ley sobre la Reglamentación de Espectáculos Públicos y Emisiones Radiofónicas](#). 7 de marzo de 1949.

<sup>59</sup> República Argentina. [Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual](#). 10 de octubre de 2009.

<sup>60</sup> República Oriental del Uruguay. [Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual](#). 29 de diciembre de 2014.

<sup>61</sup> República del Perú. [Ley de Radio y Televisión](#). 15 de julio de 2004. Artículo 44.

<sup>62</sup> República Argentina. [Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual](#). 10 de octubre de 2009. Artículo 68.

<sup>63</sup> Broadcasting Commission of Jamaica. [Children’s Code for Programming](#). 8 de agosto de 2002.

<sup>64</sup> Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes](#). 4 de diciembre de 2014.

Integral de la Niñez de Guatemala<sup>65</sup>, la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de Argentina<sup>66</sup>, la ley brasileña por la que se establece el “*Estatuto da Criança e do Adolescente*”<sup>67</sup> (en adelante, ECA), el Código de la Niñez y la Adolescencia de Ecuador<sup>68</sup>, el Código de la Infancia y de la Adolescencia de Colombia<sup>69</sup> o el Código de la Niñez y Adolescencia de Uruguay<sup>70</sup>.

101. Más allá del avance que supone el reconocimiento legal de estos derechos fundamentales para niños y niñas, la Comisión observa, asimismo, que aún son escasos en la región los ejemplos de políticas públicas, sistemáticas y articuladas en el ámbito de la protección y promoción de los derechos de NNA referidas al derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas. Esta cuestión aparece sólo de forma tangencial en algunos instrumentos generales de planeamiento o políticas públicas.
102. Por ejemplo, en México, en el marco del programa denominado “25 al 25: Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”<sup>71</sup> o más ampliamente, el Plan Nacional de Desarrollo, en Perú en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 – 2021, o en Ecuador en el Plan Nacional del Buen Vivir. Como se ha observado, la referencia a los temas de comunicación es breve y general, y en buena medida adolecen de la articulación de medidas y agendas específicas, así como de mecanismos de evaluación y monitoreo de la acción pública.

#### **E. Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en relación con los medios de comunicación**

103. La Comisión observa que, en la región, la protección de los derechos de los NNA en relación con los medios de comunicación es generalmente abordada a través de la introducción de restricciones a la libertad de programación y a los contenidos suministrados por parte de los medios de comunicación. De forma particular, las normas en esta materia se encuentran en el marco de la legislación sobre servicios audiovisuales, y son dirigidas a los medios audiovisuales tradicionales (radio y televisión).
104. Los contenidos objeto de restricciones refieren, principalmente, a los siguientes ámbitos: violencia verbal o física (especialmente cuando la misma resulta “injustificada”); lenguaje adulto, vulgar u obsceno; escenas de contenido erótico o sexualmente explícitas; contenidos “morbosos” de alto impacto visual o auditivo que puedan crear una fuerte respuesta emocional; incitaciones a trato y comportamiento discriminatorio o a la comisión de actos ilegales; o incitaciones al consumo de sustancias psicotrópicas o cualquier otra sustancia que se considere especialmente nociva para el desarrollo físico o mental de NNA.

---

<sup>65</sup> República de Guatemala. [Ley de Protección Integral de la Niñez](#). 15 de junio de 2012.

<sup>66</sup> República Argentina. [Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes](#). 28 de septiembre de 2005.

<sup>67</sup> República Federativa de Brasil. [Estatuto da Criança e do Adolescente](#). 13 de julio de 1990.

<sup>68</sup> República del Ecuador. [Código de la Niñez y Adolescencia](#). 3 de julio de 2003.

<sup>69</sup> República de Colombia. [Código de la Infancia y de la Adolescencia](#). 8 de noviembre de 2006.

<sup>70</sup> República Oriental del Uruguay. [Código de la Niñez y Adolescencia](#). 7 de septiembre de 2004.

<sup>71</sup> Disponible para su consulta en: <https://www.gob.mx/segob/videos/que-es-25-al-25?idiom=es>

105. En este sentido, conforme se ha mencionado anteriormente, cualquier medida que se establezca en aras del interés legítimo de la protección de los derechos de los NNA deberá también ser respetuosa con el marco internacional de tutela de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información, especialmente en lo que se refiere al respeto del *test tripartito*, evitando, de este modo, definiciones vagas o ambiguas, y límites que no pueden ser razonablemente justificados o que suponen una restricción excesiva con relación a los objetivos y principios que se pretenden proteger en sociedades democráticas.
106. Sobre el particular, la Comisión reitera que, al establecer cualquier restricción a la libertad de expresión, deben evitarse conceptos jurídicos excesivamente indeterminados, sobre la base de los cuales puedan construirse o aplicarse limitaciones potencialmente excesivas o con impacto en discursos que en principio son objeto de protección desde el punto de vista del derecho a la libertad de expresión. En este sentido, conceptos como “moralidad”, “buen gusto”, “truculencia”, “morbosidad”, “sordidez”, a pesar de estar todavía presentes en la legislación de una parte de los Estados objeto de análisis, deberían definirse en forma clara y precisa, en la medida de que, según se ha dicho, abren la puerta a interpretaciones arbitrarias y difíciles de anticipar.
107. La legislación dominicana en materia de espectáculos públicos, por ejemplo, se refiere genéricamente a la obligación de evitar espectáculos públicos y emisiones radiofónicas “que ofendan la moral, las buenas costumbres, las relaciones con los países amigos y en general que puedan ser perjudiciales a los principios y normas del pueblo dominicano”<sup>72</sup>. Igualmente, la legislación costarricense en materia de espectáculos públicos contempla la prohibición de actividades que constituyan “un peligro social” o “una incitación al vicio”, entre otros aspectos<sup>73</sup>.
108. En segundo lugar, de acuerdo con el requisito de necesidad, las limitaciones correspondientes deben en todo momento circunscribirse al ámbito de interés público que se quiere tutelar: los derechos e intereses de la niñez. Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar una restricción, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse en forma razonable por un medio menos restrictivo de los derechos de expresión<sup>74</sup>. Por ello, hay que evitar que tales medidas puedan igualmente utilizarse para limitar el acceso por parte de adultos a contenidos que caben dentro del marco del ejercicio de la libertad de expresión.
109. Por otra parte, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la CIDH ha señalado en diversas oportunidades que, para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen<sup>75</sup>. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha

---

<sup>72</sup> República Dominicana. Ley no. 1951 sobre la reglamentación de los espectáculos públicos.

<sup>73</sup> República de Costa Rica. Ley no. 7440 de 11 de octubre de 1964 de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos. Disponible para consulta en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=217730](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=217730)

<sup>74</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.2/09. 30 diciembre 2009, párr. 85.

<sup>75</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.2/09. 30 diciembre 2009, párr. 88.



indicado que, para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar tres factores, es decir: (i) el grado de afectación del derecho contrario (grave, intermedia, moderada); (ii) la importancia de satisfacer el derecho contrario; y (iii) si la satisfacción del derecho contrario justifica la restricción de la libertad de expresión.

110. Esta regla para el caso de la ponderación los derechos de NNA debe interpretarse también a la luz del principio jurídico interpretativo que protege el interés superior del niño, que establece el artículo 3, párrafo 1, de la Convención Sobre los Derechos del Niño: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.<sup>76</sup>
111. No hay respuesta a priori ni fórmulas de aplicación general en este ámbito: el resultado de la ponderación debe determinarse caso por caso, en algunos casos privilegiando la libertad de expresión cuando están en juego discursos protegidos o información de interés público, y en otros la protección de la niñez, tal como se mencionó para casos de discursos ilícitos como la pornografía infantil. La Observación General 14 del Comité de los Derechos del Niño “sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial” señala que “siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones (por autoridades judiciales o administrativas) deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados”<sup>77</sup>. Asimismo, la Observación advierte que el interés superior del niño es un principio que debe interpretarse de modo de respetar las funciones complementarias con otros derechos, como el derecho del niño a ser escuchado<sup>78</sup>.
112. Finalmente, la Relatoría Especial recuerda que cualquier limitación al derecho a la libertad de expresión debe ser un instrumento idóneo para cumplir la finalidad que se busca a través de su imposición. De este modo, las limitaciones deben ser adecuadas para contribuir al logro de finalidades compatibles con la Convención Americana, o estar en capacidad de contribuir a la realización de tales objetivos<sup>79</sup>. En los casos como los que nos ocupan, cuando la protección de algunos derechos de niños y niñas deben protegerse, tales medidas respecto a la libertad de expresión deben diseñarse de modo tal que impacten exclusivamente en los contenidos reputados ilegítimos, sin afectar otros contenidos<sup>80</sup>.
113. Así, podemos encontrar una decisión judicial del Tribunal de Justicia de São Paulo que busca llegar a una ponderación bajo estos principios, revirtiendo parte de una decisión

<sup>76</sup> Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 3º.

<sup>77</sup> Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. [Observación general No. 14 \(2013\) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial \(artículo 3, párrafo 1\)](#). 29 de mayo de 2013. Pág. 4.

<sup>78</sup> Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. [Observación general No. 14 \(2013\) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial \(artículo 3, párrafo 1\)](#). 29 de mayo de 2013. Pág. 11.

<sup>79</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.2/09. 30 diciembre 2009. Párr. 87.

<sup>80</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17 15 de marzo 2017. Párr. 88.

de primera instancia que obligaba a un periódico a comercializar sus ejemplares siempre en un paquete sellado, con advertencia de tratarse de material inadecuado a niños y adolescentes. Asimismo, determinó que el paquete debería ser sellado y opaco cuando tuviera una publicación en su primera página que no era adecuada a niños y adolescentes, con la misma advertencia. Según dicho Tribunal, la idea de que se imponga la misma obligación a este periódico para todas las ediciones futuras, sin tomar en cuenta el contenido de esa edición, podría constituir una ofensa a la Constitución la cual prohíbe la censura previa. Asimismo, el Tribunal señaló que de conformidad con el artículo 220 de la Constitución brasileña, lo anterior solo se produciría si el periódico, mediante autocrítica y autocensura, considerara que el contenido no era adecuado para los niños y adolescentes. Dicha decisión, fue posteriormente confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Brasil [*Superior Tribunal de Justiça*]<sup>81</sup>.

114. El Tribunal Superior de Justicia de Brasil (STJ) también ha llevado a cabo una ponderación de este tipo en el caso MS 14.041 de 2009, en el que determinó que el Gobierno Federal debía exigir a las emisoras de televisión que cumplieran con las reglas de Clasificación Indicativa de acuerdo al horario de verano. El conflicto se había generado ante la decisión del gobierno de no exigir a las emisoras que adecuaran la grilla de programación al horario de verano, afirmando que la normativa aplicable se refería únicamente a la aplicación de las reglas de clasificación indicativa en los diferentes usos horarios del país, y no respecto de los horarios de verano. Sin embargo, el Tribunal consideró que los aspectos relacionados al horario de verano estaban implícitos en la normativa y que debía exigirse su aplicación. Al decidir en este sentido, el Tribunal indicó que “[e]s evidente, en nuestro sistema constitucional, la prioridad atribuida a la protección de la niñez y adolescencia, cuyos intereses prevalecen, en determinadas circunstancias, incluso cuando se enfrentan a otros valores constitucionales sagrados, como el de la libertad de expresión”<sup>82</sup>.
115. En muchos casos, esta ponderación por la difusión de contenidos legalmente considerados inadecuados para niños y niñas la realiza el propio legislador, ya sea en términos generales o en cuanto a su emisión dentro de un horario específico. La misma es regulada generalmente a través de sanciones en el marco de la legislación en materia de radio y televisión, o más ampliamente en la legislación audiovisual, y es impuesta por parte de la autoridad administrativa (independiente o gubernativa) con competencias en la materia.
116. Por otra parte, hay que señalar también que las restricciones no siempre son aplicadas por parte de autoridades dotadas de un grado de autonomía o independencia suficientes, como sería lo exigible al ámbito de los servicios audiovisuales para definir conflictos que involucran a la libertad de expresión. En muchos casos, la interpretación

---

<sup>81</sup> Superior Tribunal de Justiça (STJ). [Recurso Especial No. 50-639-5 Sao Paulo \(94.0019565-6\)](#). 14 de marzo de 1996; Global Freedom of Expression. Columbia University. Case Law. [São Paulo Prosecution Office v. Notícias Populares](#). 14 de marzo de 1996.

<sup>82</sup> Superior Tribunal de Justiça (STJ). [Mandado de segurança N° 14.041](#). 9 de septiembre de 2009.

y aplicación de los conceptos antes referidos queda en manos de instancias gubernamentales, y, por ello, sujetas a control político<sup>83</sup>.

117. Como se hará referencia en los apartados relativos al régimen de sanciones y su aplicación, que pueden tener un impacto en el funcionamiento de los medios de comunicación, este tipo de restricciones también deben observar los requisitos que establece el artículo 13 de la Convención Americana.

#### **F. Horario de protección a niños, niñas y adolescentes**

118. En buena parte de los países de la región se utiliza todavía el sistema horario como principal instrumento de protección de NNA frente a contenidos nocivos o dañinos. Es evidente que este mecanismo constituye una práctica consolidada a nivel del derecho comparado, si bien es cierto también que, en el nuevo entorno digital basado en servicios bajo demanda y tecnologías de acceso condicional, tiende a ser sustituido por otros mecanismos que sitúan mayor poder en manos del usuario<sup>84</sup>. En todo caso, como se ha dicho, el horario de protección constituye un pilar central en las legislaciones de la mayoría de los Estados de la región.
119. El uso de la franja horaria puede tener tanto un componente negativo, al impedir la emisión de determinados contenidos durante una parte del día; o bien positivo, al promover la emisión de contenidos de interés para NNA durante franjas específicas del día en las que éstos se encuentran en disponibilidad para consumir contenidos audiovisuales, creando así un “espacio de confianza”. En este último sentido, en Colombia existen una serie de franjas superpuestas, las cuales contienen programas dirigidos a segmentos específicos del público. Así, encontramos una denominada franja infantil (entre las 7 y las 21:30 horas), compuesta por los programas que han sido diseñados y realizados para niños y niñas de entre 0 y 12 años, cuya narrativa y lenguaje responde al perfil de esa audiencia. La franja de adolescentes (entre las 7 y las 21:30 horas también) contiene los programas que han sido diseñados y realizados para satisfacer las necesidades de entretenimiento, educación o formación de adolescentes entre los 12 y 18 años. La franja familiar emite los programas que han sido diseñados y realizados para el conjunto de la familia y su radiodifusión se deberá realizar en el horario comprendido entre las 5 y las 22 horas. En términos generales, los contenidos destinados exclusivamente a los adultos tienen reservada una franja que arranca a las 22 horas y que alcanza hasta las primeras horas de la mañana (entre las 5 y las 7 como norma general).
120. En términos de limitación progresiva, Brasil presenta también un sistema de franjas horarias, siendo la franja de máxima protección la comprendida entre las 6 y las 20 horas, y abriéndose gradualmente a partir de esa hora y hasta las 22 las posibilidades de emitir contenidos no recomendados para menores de 12, 14 y 16 años (un grado por hora). En Uruguay, a su vez, el artículo 32 de la Ley No. 19307 (Ley de Servicios de

---

<sup>83</sup> Véanse, por ejemplo, a pesar de la existencia de una autoridad federal de regulación de las comunicaciones de carácter independiente, las competencias sancionadoras que ostenta en esta materia la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México.

<sup>84</sup> Ver, en este sentido, el informe publicado por el grupo de reguladores de la Unión Europea (ERGA) en abril de 2017 bajo el título “Protection of minors in the audiovisual media services. Trends & Practices”. Disponible para consulta en: [ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=44167](https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44167)

Comunicación Audiovisual, sobre la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual), reglamentada por el Decreto 160/2019, establece el horario de protección a niños, niñas y adolescentes todos los días de la semana desde las 6am a las 10pm. Dicho artículo señala, entre otros, que “[d]ebe evitarse, en el horario antedicho, la exhibición de programas que promuevan actitudes o conductas violentas, morbosas, delictivas, discriminatorias o pornográficas, o fomenten el esoterismo, los juegos de azar o las apuestas”<sup>85</sup>.

121. Cada Estado tiene margen de apreciación para establecer los criterios sobre la base de los cuales los contenidos se clasifican en las señaladas franjas horarias y de edad. Los criterios que habitualmente se utilizan son los referidos ya en un párrafo anterior. Hay que tener en cuenta que dicha tarea de clasificación puede ser tanto el resultado de una decisión legal, de la propia auto-regulación del sector, de decisiones adoptadas por la instancia de regulación o el órgano de clasificación especializado (como es el caso de Brasil), o sobre la base de clasificaciones preexistentes en el caso de la cinematografía. En todo caso, una parte significativa de los Estados disponen de su propio padrón de símbolos.

### G. Sistemas de Clasificación

122. Conforme a los estándares internacionales mencionados, el acceso de NNA a ciertos contenidos potencialmente perjudiciales no debe ser prevenido a través de mecanismos de censura previa o prohibiciones generales, sino a través de la regulación del acceso de NNA a los mismos, mediante mecanismos de clasificación y/o franjas horarias para la emisión de determinados contenidos. El sistema de clasificaciones, en particular, puede estar compuesto de clasificaciones de tipo evaluativo o descriptivo, o una combinación de las dos. Las clasificaciones de tipo evaluativo toman como parámetro la etapa de desarrollo del NNA, así como la edad, y entregan orientación y consejo sobre restricciones. Asimismo, conceden recomendaciones sobre quienes pueden y quienes no deberían estar expuestos a determinados contenidos mediales<sup>86</sup>. Por otra parte, las clasificaciones de tipo descriptivo informan sobre el contenido de las producciones audiovisuales. Luego, advierten sobre elementos controvertidos del contenido, y los padres y/o cuidadores de los NNA, o bien, los propios menores, deben decidir o permitir ver esos contenidos<sup>87</sup>.
123. En Estados Unidos, por ejemplo, las “Directrices Parentales de TV” (*The TV Parental Guidelines*) fueron establecidas como un sistema de participación voluntaria, con la propia industria, determinando las clasificaciones por edad<sup>88</sup>. Ello surgió a raíz del dictado de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 (*Telecommunications Act*), en la que se convocó a la industria del entretenimiento a que estableciera un sistema que otorgara a los padres información sobre el contenido televisivo<sup>89</sup>. Dichas directrices pueden ser usadas conjuntamente con el V-Chip, un dispositivo integrado en la mayoría

---

<sup>85</sup> República Oriental del Uruguay. [Ley No. 19307](#). Publicada el 14 de enero de 2015 y reglamentada por Decreto No. 160/019 de 05 de junio de 2019.

<sup>86</sup> Consejo Nacional de Televisión (CNTV) de Chile. [Clasificación de contenidos audiovisuales infantiles: el nuevo contexto de los medios y las multiplataformas](#). 2015, p. 9.

<sup>87</sup> Consejo Nacional de Televisión (CNTV) de Chile. [Clasificación de contenidos audiovisuales infantiles: el nuevo contexto de los medios y las multiplataformas](#). 2015, p. 9.

<sup>88</sup> The TV Parental Guidelines. [About us](#).

<sup>89</sup> The TV Parental Guidelines. [About us](#).

de los televisores desde el año 2000, que permite a los padres bloquear programas que no quieren que los NNA tengan acceso<sup>90</sup>. Adicionalmente, en el país hay una Junta de Monitoreo de las “Directrices Parentales de TV” (*TV Parental Guidelines Monitoring Board*) que es responsable de asegurar que haya uniformidad y consistencia en la aplicación de las directrices, y está compuesta por expertos de la industria de la televisión y defensores del interés público<sup>91</sup>. Este es un ejemplo claro de co-regulación o de “auto-regulación regulada”, conforme definición de algunos expertos<sup>92</sup>, en el que la industria tiene un rol central y el Estado ejerce la función de inductor y fiscalizador del sistema. Al respecto, la Unión Europea animó a los Estados a utilizar la autorregulación y la corregulación y estableció, mediante la *Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual* de 2018 (2018/1808), que los Estados deben reconocer el papel que puede desempeñar la autorregulación efectiva, como un complemento de los mecanismos legislativos, judiciales y administrativos de cada país, que de ninguna manera podrá sustituir las obligaciones del poder legislativo nacional.

124. En este ámbito, se estableció en Brasil la denominada Clasificación Indicativa (CLASSIND) que encuentra su fundamento en el ya citado artículo 21 de la Constitución y en la norma marco en materia de protección de NNA (la también citada ECA). A través de la Clasificación Indicativa, se indica para qué franja etaria está recomendado cada programa. La regulación específica en esta materia puede encontrarse en la *Portaria* del Ministerio de Justicia número 1.189 de 2018<sup>93</sup>, contando asimismo, como instrumento complementario, con la Guía Práctica elaborada por el propio Ministerio de Justicia<sup>94</sup>. Es necesario destacar que el conjunto del sistema de clasificación (aplicable no sólo a medios audiovisuales, sino también a videojuegos y determinados espectáculos) se basa en el criterio de la auto-clasificación por parte de propio proveedor del contenido o servicio correspondiente.
125. En cuanto al sistema de control y seguimiento, éste corresponde a un órgano del Ministerio de Justicia, que desde 2016 atiende por el nombre de “*Coordenação de Classificação Indicativa*” (en adelante, COCIND). En términos generales, su función es la de verificar y asegurar el cumplimiento de dicho sistema de auto-clasificación. En 2012 el sistema pasó también a contar con los aportes del “*Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa*” (CASC-Classind), formado por expertos independientes, con “carácter consultivo y orientador” en el ámbito de la política. En el caso de la televisión en abierto, la función de la COCIND es verificar, además, la correcta aplicación de los criterios de clasificación correspondientes, y la decisión final corresponde al Secretario Nacional del Ministerio de Justicia en caso de discrepancia. Respecto del alcance y criterios de clasificación, los criterios fundamentales giran en torno a la presencia de elementos tales como violencia, sexo y desnudez, o drogas. Por otra parte, el sistema de clasificación incluye también los criterios de presentación de las etiquetas correspondientes, en función del contenido o servicio de que se trate<sup>95</sup>.

---

<sup>90</sup> Federal Communication Commission. [The V-Chip: Options to Restrict What Your Children Watch on TV.](#)

<sup>91</sup> The TV Parental Guidelines. [About us.](#)

<sup>92</sup> Schulz, W., & Held, T. (2004). *Regulated self-regulation as a form of modern government*. Luton, UK: University of Luton Press.

<sup>93</sup> Disponible para consulta en: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/legislacao>

<sup>94</sup> Disponible para consulta aquí: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/guia-pratico>

<sup>95</sup> Una explicación completa y detallada de los mecanismos y criterios antes referidos se encuentra disponible aquí: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao>

Estas etiquetas establecen diversas franjas de edad las cuales, a su vez, y de acuerdo con el marco jurídico antes señalado, deben adaptarse a una serie de franjas horarias.

126. Finalmente, en Costa Rica, la Ley No. 7440 de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e impresos<sup>96</sup> “[r]ige la actividad que el Estado debe ejercer para proteger a la sociedad, particularmente a los menores de edad y a la familia, en cuanto al acceso a los espectáculos públicos, a los materiales audiovisuales e impresos; asimismo, regula la difusión y comercialización de esos materiales”. La mencionada ley creó la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos como un órgano dependiente del Consejo Nacional de Espectáculos Públicos. Entre sus funciones, la Comisión “calificará el contenido de las actividades establecidas expresamente en los artículos 2 y 3 de la Ley, orientará al público con las políticas y directrices dictadas por el Consejo y aplicará los criterios estipulados en el artículo 11 de la Ley y en este Reglamento [Reglamento a la Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos]”<sup>97</sup>.
127. Sobre estos sistemas, es importante señalar que los mismos son una aplicación del derecho al acceso a la información de NNA y de sus familias en relación al contenido audiovisual y, por lo tanto, los empoderan en su proceso de decisión sobre qué consumir y qué no, teniendo en cuenta que no hay censura, sino solamente un establecimiento de franjas horarias.

#### **H. Exhibición de imágenes de niños, niñas y adolescentes**

128. En lo que se refiere a la exhibición de la imagen de NNA, es importante analizar el uso de su imagen en general, más allá del contexto en el que los NNA estarían involucrados en situaciones de violencia, es decir, como víctimas de delitos, o como victimarios, asunto que es objeto de regulación en una parte significativa de los Estados de la región en las normas o códigos generales relativos a la niñez.
129. Sobre el primer aspecto, es pertinente observar que, según el artículo 16 de la CDN, “ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación”. Igualmente, el artículo 11 de la Convención Americana incluye explícitamente la protección de la vida privada, del domicilio, de las comunicaciones y de la vida familiar<sup>98</sup>. Lo anterior, demuestra la importancia de que los periodistas y profesionales de la prensa observen el derecho a la intimidad de NNA al momento de fotografiarles o entrevistarles, cuya excepción sería únicamente en nombre del interés superior del niño, del interés público, y siempre que haya una autorización<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Costa Rica. Ley No. 7440 de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos. Promulgado el 11 de octubre de 1994. Disponible para consulta en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=217730](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=217730)

<sup>97</sup> Presidencia de la República de Costa Rica. Reglamento a la Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos. 26 de septiembre de 1998. Disponible para consulta en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/cr/cr034es.pdf>

<sup>98</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17 15 de marzo 2017. Párr. 186.

<sup>99</sup> Federación Internacional de Periodistas (FIP). International Federation of Journalists (IFJ). [Los derechos del niño y los medios de comunicación: Restituir los derechos de la infancia - Guía para Periodistas y Profesionales de la Prensa](#). Enero de 2002. Pág. 52 y 53.

130. Algunas de las recomendaciones que UNICEF ha elaborado a partir de la Guía para periodistas y profesionales de la prensa editada por la Federación Internacional de Periodistas y de Guías de trabajo de la Red ANDI en varios países de América Latina, incluyen: (1) Tener una actitud sensible y respetuosa al tomar la imagen, recordar que ese niño, niña o adolescente puede ser nuestro hijo o hija, nuestro hermano o hermana o algún ser querido; (2) No mostrar el rostro de niños, niñas y adolescentes cuando los datos, imágenes o informaciones amenacen su honor, su reputación o constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada y en su intimidad personal; (3) Informar claramente a los niños, niñas y adolescentes sobre por qué y para qué se les fotografía o entrevista, y sobre el medio en que se publicará; entre otras<sup>100</sup>.
131. En este sentido, una decisión del 30 de abril de 2014 de la Corte Constitucional de Colombia ordenó a un medio de comunicación editar el video en el que ilustraban la denuncia formulada por algunos residentes de un edificio contiguo a la casa de la Contralora General de la República, quienes denunciaron encontrarse afectados por “el excesivo ruido” procedente de la casa de dicha funcionaria. En el video aparecían imágenes de 4 niños que jugaban en la cancha de fútbol de la casa. Con posterioridad a la divulgación de las imágenes, una periodista publicó 2 columnas de prensa en un diario en las que “criticaba el manejo dado por la Contralora a los cuestionamientos de la prensa y a los reclamos de sus vecinos”. En este contexto, la Contralora, en representación de su hijo, y los representantes de los otros tres niños interpusieron una acción de tutela contra el reportero del medio de comunicación y la periodista del diario. Según la Corte, dicha edición debería ser realizada de tal manera que se eliminaran las imágenes en las que se muestra la figura de los niños involucrados, así como otros datos que eventualmente podrían facilitar la identificación de uno de ellos<sup>101</sup>.
132. De igual forma, la Corte indicó que las columnas de opinión publicadas por la periodista forman parte del ámbito protegido por la libertad de opinión. Las razones expuestas por la Corte referencian estándares interamericanos en materia de libertad de expresión: “[El medio de comunicación] tenía por objeto informar sobre la conducta de una alta servidora del Estado - la Contralora General de la República - que si bien no guardaba relación directa con el ejercicio de sus funciones sino con aspectos de su vida privada, era de relevancia pública por cuanto con ella se ponía de manifiesto un posible incumplimiento de sus deberes ciudadanos. Como ya se expresó en el numeral 16 de esta providencia, y lo reiteró la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina*, este tipo de discursos se consideran merecedores de especial protección constitucional, pues a través de ellos la prensa cumple con su misión de estimular el debate público sobre la conducta de los altos servidores del Estado que, en razón de sus funciones, han de ser merecedores de la confianza ciudadana. Esta función constituye una de las razones que confiere a la libertad de prensa un lugar preferente en el sistema de libertades. De ahí que, en el

<sup>100</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de República Dominicana. [Manejo de imágenes de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación](#). Octubre de 2008. Véase también: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de República Dominicana. [Pautas para la Cobertura Periodística sobre Temas de Niñez y Adolescencia](#). 2018.

<sup>101</sup> Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-904/2013](#). 3 de diciembre de 2013; CIDH. [Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II Doc. 13. 9 de marzo de 2015. Párrs. 236-237.

presente caso, en virtud del carácter de “doble vía” que ostenta la libertad de información, no sólo esté en juego el derecho de los periodistas y del medio de comunicación a difundir la información objeto de controversia, sino el derecho del público a tener libre acceso a aquellos aspectos de la noticia referidos de manera directa al cumplimiento de los deberes ciudadanos de la aludida funcionaria”<sup>102</sup>.

133. Hay que advertir, asimismo, que la exhibición de imágenes de niños, niñas y adolescentes es un ámbito de interés creciente, en la medida en que, más allá de los medios tradicionales, los NNA están haciendo un uso intensivo de las nuevas plataformas tecnológicas y de los nuevos medios para obtener un acceso directo y no mediado a la esfera pública del que hasta hace poco no disponían, como es el caso del creciente éxito y popularidad de NNA *youtubers*.
134. Conforme fue mencionado anteriormente, una cuestión especialmente destacable y delicada en este ámbito es la relativa al tratamiento mediático de los NNA que han sido víctimas de delitos, o que puedan haber cometido alguna infracción de las leyes penales. Sobre el particular, cabe mencionar que, durante el proceso de elaboración de este informe, la sociedad civil especializada denunció la exposición indebida en los medios de niños, niñas y adolescentes en situaciones de especial desamparo o victimización. Lo anterior, resultaría de la fuerte dinámica de mercado que imbuje el sector de medios comerciales, y de la insuficiencia y falta de recursos en el ámbito del control y supervisión de la tutela de los derechos de NNA. Según dichas organizaciones, esta exposición indebida aumentaría la dificultad de la situación de los niños, niñas y adolescentes con relación a un número significativo y preocupante de países de la región<sup>103</sup>.
135. La CDN contiene previsiones en materia de tratamiento de NNA acusados o declarados culpables de infringir las leyes penales. Dichas normas deben ser interpretadas en el contexto del tratamiento de estos hechos por parte de los medios de comunicación, teniendo en consideración que a menudo se consideran como noticias o informaciones de interés público. Hay que enfatizar aquí las previsiones contenidas en el marco del artículo 40 de la CDN, el cual se refiere a la necesidad de un tratamiento acorde con la dignidad del menor, con el objetivo último de fortalecer “el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales”. En concordancia con el principio del interés superior del menor ya mencionado, se debe tener en cuenta la edad del niño, así como “la importancia de promover la integración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad” al tomar decisiones sobre la protección de la imagen de los niños en estas situaciones.
136. Las normas internacionales refieren específicamente a estas hipótesis relativas a menores de edad en conflicto con la ley, y señalan que el interés prevalente y fundamental en este ámbito sería preservar debidamente la dignidad del menor

---

<sup>102</sup> Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-904/2013](#), 3 de diciembre de 2013; CIDH. [Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II Doc. 13. 9 de marzo de 2015. Párrs. 236-237.

<sup>103</sup> Ver sobre este tema algunos de los aspectos tratados en el marco del informe “Derechos, Infancia y Agenda Pública. Un análisis comparativo de la cobertura periodística latinoamericana 2005-2007”, elaborado por la red ANDI. Disponible para consulta en: [http://www.andi.org.br/sites/default/files/Derechos Infancia y agenda publica 2005 2007.pdf](http://www.andi.org.br/sites/default/files/Derechos%20Infancia%20y%20agenda%20publica%202005%202007.pdf)



afectado, evitando cualquier situación que pueda causar un daño irreparable a su dignidad y futuro desarrollo como adulto, así como, especialmente, en lo que se refiere a su integración en el marco del sistema social. Estas premisas han sido recogidas por buena parte de las legislaciones nacionales analizadas, las cuales contienen previsiones que presentan como rasgo común la prohibición de mostrar la imagen o, en todo caso, de permitir la identificación de cualquier NNA que se encuentre de algún modo involucrado en la comisión de actos ilícitos, ya sea como autor, partícipe o víctima, o incluso como testigo.

137. Este tipo de restricciones a la difusión de imágenes están contenidas en el Código de los Niños y Adolescentes de Perú, el Código de la Niñez y la Adolescencia de Honduras, el Código de la Infancia y la Adolescencia de Colombia, el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes de República Dominicana, y en el *Estatuto da Criança e do Adolescente* de Brasil.
138. En decisión del 23 de julio de 2009, la Corte Constitucional de Colombia, indicó que “[l]os medios de comunicación tienen el deber de emitir información cierta, objetiva y oportuna, y de otra, poseen el derecho de reportar públicamente los hechos y actuaciones, aún en lo irregular, de que tengan conocimiento en virtud de su función. Sin embargo, deben ser diligentes y cuidadosos en la divulgación de información que involucre elementos propios de la vida íntima de las personas o de su familia, que [aún] siendo verdadera, al ser presentada lesiona derechos fundamentales de los seres humanos allí involucrados, implicando un daño a la honra, la fama o el buen nombre, ocasionando un quebranto directo a la intimidad. Lo anterior exige un mayor grado de responsabilidad cuando la noticia involucra a menores, quienes se encuentran protegidos constitucionalmente por el artículo 44 de la Constitución Política, con inalienables derechos consagrados allí, en los tratados internacionales ratificados por Colombia y las leyes que regulan la materia, establecen el deber del Estado de proteger a los niños y hacer prevalecer sus derechos sobre los de los demás”<sup>104</sup>.
139. Desde el punto de vista de las recomendaciones u otros mecanismos de autorregulación ética para la mejora de la profesionalidad de los periodistas en lo que se refiere a la información sobre temas que involucren a NNA, existen diversas iniciativas a lo largo de la región, que provienen generalmente de la sociedad civil o de entornos académicos o similares, sin que sean el resultado de una política pública o de agendas políticas que hayan situado estas materias como prioridad destacable en el ámbito de la acción de los Estados.
140. En Argentina, por ejemplo, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual ha publicado el documento “Preguntas frecuentes de periodistas sobre niñez y adolescencia”, que responde a las preguntas más frecuentes que se plantean en intercambios con comunicadores y comunicadoras sobre su práctica concreta en la cobertura de temas que involucran a chicas y chicos y el uso de imágenes<sup>105</sup>. Asimismo, el Patronato Nacional de la Infancia de Costa Rica ha difundido entre los periodistas un

---

<sup>104</sup> Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-496/09](#). 23 de julio de 2009; Ver también, Global Freedom of Expression Columbia University. Banco de Jurisprudencia sobre libertad de expresión en español. “A” y “N” v. [Diario del Huila](#). 23 de junio de 2009.

<sup>105</sup> Disponible para consulta en: <http://defensadelpublico.gob.ar/preguntas-frecuentes-de-periodistas-sobre-ninez-y-adolescencia/>

documento bajo el título “Inocencia perdida: de cómo percibe la prensa costarricense a la población de personas menores de edad”, en el cual ilustra el estado de la situación y aporta lecciones relevantes. En Ecuador, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ha publicado diversas guías útiles para periodistas en la materia que aquí se trata, tales como “Comunicar sin dañar. Niñez y Adolescencia”<sup>106</sup>.

141. Especialmente interesantes son las iniciativas de la agencia de comunicación por la infancia y la adolescencia Voz y Vos en Uruguay, especialmente en materia de cobertura de situaciones de explotación sexual de menores<sup>107</sup>. Sobre el particular, es pertinente señalar que la imagen y la privacidad de los NNA que estén involucrados en situaciones conflictivas requieren un tratamiento especial<sup>108</sup>. Lo anterior, a fin de evitar que se pueda dar lugar a la individualización de su persona, y de este modo, causarle algún perjuicio o daño si fuera reconocido, en el presente o en el futuro. En estos casos, algunas de las recomendaciones son proteger la identidad del NNA que se encuentre en una situación de vulnerabilidad, así como evitar el uso de imágenes del entorno del NNA, o de parientes, por ejemplo, que podrían facilitar su individualización<sup>109</sup>.

### I. Régimen de sanciones

142. La Relatoría Especial ha establecido que la regulación sobre radiodifusión puede prever sanciones ante el incumplimiento de alguna obligación legal o ante la comisión de una falta o irregularidad en el uso de las licencias. Estas sanciones son restricciones a la libertad de expresión. Por ello, tanto la regulación, como la aplicación de estas sanciones, deben respetar ciertos requisitos para ser acordes con la Convención Americana y con los principios establecidos por la jurisprudencia interamericana<sup>110</sup>.
143. Asimismo, las faltas y sanciones que prevea la regulación sobre radiodifusión, para respetar el derecho a la libertad de expresión, deben ser legítimas y ser aplicadas mediante un procedimiento que respete el debido proceso legal. En términos generales, para ser legítimas, las faltas y sanciones impuestas por la regulación sobre radiodifusión deben respetar el “test tripartito”, que se deriva del artículo 13.2 de la Convención Americana, establecido por la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano: (1) las sanciones deben haber sido definidas en forma precisa y clara a través de una ley formal y material preexistente; (2) deben estar orientadas al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (3) deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionadas a la finalidad perseguida; e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden lograr. Estas condiciones deben verificarse

<sup>106</sup> Disponibles para consulta en: [https://jissuu.com/cnna\\_ecuador](https://jissuu.com/cnna_ecuador)

<sup>107</sup> Este y otros materiales destacables pueden consultarse aquí: <http://www.vozyvvos.org.uy/category/noticias/>

<sup>108</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Uruguay. [Guía: Periodismo de calidad para la cobertura y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes](#). Diciembre de 2012. Pág. 28.

<sup>109</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de República Dominicana. [Manejo de imágenes de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación](#). Octubre de 2008; Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN-OEA). [Medios de comunicación y Niñez en Perspectiva de Derechos: Referencias para funcionarios públicos en la elaboración de estrategias comunicacionales para la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes](#). 2012. P. 9.

<sup>110</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09 30 diciembre 2009. Párr. 133.

simultáneamente y corresponde a la autoridad que las impone demostrar que todas ellas han sido cumplidas<sup>111</sup>.

144. En la región, la vulneración de los derechos de los NNA como consecuencia de la difusión de contenidos legalmente considerados inadecuados para su desarrollo, ya sea en términos generales o en cuanto a su emisión dentro de un específico horario, es objeto generalmente de sanciones previstas en la legislación en materia de radio y televisión, o más ampliamente en la legislación audiovisual, y es impuesta por parte de la autoridad administrativa con competencias en la materia. Mayoritariamente se trata de sanciones de orden económico, si bien ordenamientos como el uruguayo contienen una graduación amplia, progresiva y proporcionada de las medidas susceptibles de ser adoptadas en los casos de referencia. Atendiendo a la gravedad de la infracción cometida y a la concurrencia de otros factores como la reincidencia, las medidas sancionadoras a imponer abarcan los siguientes niveles: observación, apercibimiento, decomiso de los elementos utilizados para cometer la infracción o de los bienes detectados en infracción (medida ésta última que podrá ser aplicada en forma exclusiva o accesoria a otras), multa pecuniaria, suspensión de hasta noventa días en la prestación del servicio e incluso revocación del título habilitante correspondiente.
145. En ese sentido, la CIDH y la Relatoría Especial han sostenido que, cuando se trata de expresiones de interés público, las sanciones nunca pueden ser de naturaleza criminal y tampoco pueden preverse ni aplicarse sanciones como castigo por la línea editorial o informativa del medio de comunicación. Respecto a las sanciones económicas, éstas deben resultar proporcionales respecto al daño que pueden infringir a la libertad de expresión y se debe evitar que sean decisiones arbitrarias o desproporcionadas o que tengan un efecto general de silenciamiento. Especial precaución merece en ese sentido la sanción que implique la revocación de una licencia, dado el efecto que tiene en la posibilidad de seguir ejerciendo la libertad de expresión. Ésta sólo puede estar prevista y aplicarse ante supuestos de grave incumplimiento a la regulación que hayan generado perjuicios reales en los derechos de otras personas<sup>112</sup>.
146. Sobre la utilización de sanciones a los medios de comunicación para regular los aspectos vinculados a la protección de los derechos de NNA en los medios de comunicación, hay que destacar la sentencia de la Corte Suprema de Brasil [*Superior Tribunal Federal*] del 31 de agosto de 2016<sup>113</sup>, en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad ADI 2.404/DF, con respecto a la prohibición contenida en el artículo 254 de la Ley 8.069/90 del *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA). Según este artículo, “transmitir, a través de radio o televisión, espectáculo en horario distinto del autorizado o sin aviso de su clasificación: Pena - multa de veinte a cien salarios de referencia; duplicada en caso de reincidencia la autoridad judicial podrá determinar la suspensión de la programación de la emisora por hasta dos días”<sup>114</sup>. Al respecto, el STF

<sup>111</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09 30 diciembre 2009. Párras. 135 y 136.

<sup>112</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09 30 diciembre 2009. Párras. 138-140.

<sup>113</sup> Supremo Tribunal Federal de Brasil. [Sentencia con relación a la Acción Directa de Inconstitucionalidad 2404](#). 31 de agosto de 2016.

<sup>114</sup> Congresso Nacional do Brasil. [Lei No. 8.069 - Estatuto da Criança e do Adolescente](#). 13 de julio de 1990. “Art. 254. Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua

estimó que hubo un “[e]xceso legislativo contenido en el dispositivo sancionador, mediante el cual se habría conferido obligatoriedad a una clasificación constitucionalmente calificada como indicativ[a]”. Afirmó, asimismo, que la sanción administrativa prevista en este artículo ofendería el “derecho fundamental a la libertad de expresión, libre de censura o licencia”<sup>115</sup>.

147. La decisión apunta a la inconstitucionalidad de un aspecto muy específico, concretamente de la posibilidad de que, por vía administrativa y con el respaldo último del poder sancionador, se pueda limitar la decisión de los prestadores de televisión de emitir un determinado contenido en una determinada franja horaria. Esta imposibilidad se basaría, según el parecer del Tribunal, en lo establecido en el artículo 220 de la Constitución, la cual daría a los poderes públicos la potestad de emitir recomendaciones, pero no de establecer obligaciones en esta materia. El Tribunal Supremo entiende en este caso que el señalado mecanismo de protección de NNA frente a determinados contenidos audiovisuales representaría una invasión de la libertad de expresión, a la cual se otorga prevalencia.
148. Sobre el particular, según un dictamen técnico del Grupo de Trabajo Comunicación Social de la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano (PFDC) del Ministerio Público, lo anterior no significaría que no pueda existir, por vía judicial, establecimiento de responsabilidades a los prestadores de televisión por eventuales abusos o daños causados por la no observancia de los preceptos legales pertinentes<sup>116</sup>. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil han sostenido que están a favor de la mantención de la clasificación indicativa, y que una decisión en contrario, representaría un retroceso en la protección de la infancia<sup>117</sup>.

## J. Órganos de aplicación y regulación de medios audiovisuales

149. La Comisión y la Relatoría Especial han enfatizado que los organismos reguladores que aplican y fiscalizan la legislación de radiodifusión deberán ser independientes del Estado y de intereses económicos, teniendo suficiente protección contra la interferencia política o de otra índole<sup>118</sup>. En este sentido, la Relatoría Especial ha señalado que la autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión “debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial. Sus decisiones deben ser públicas, estar ajustadas a las normas legales existentes y

---

classificação: Pena - multa de vinte a cem salários de referência; duplicada em caso de reincidência a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias.”

<sup>115</sup> Supremo Tribunal Federal de Brasil. [Sentencia con relación a la Acción Directa de Inconstitucionalidad 2404](#). 31 de agosto de 2016. Pág. 8-9.

<sup>116</sup> Ministério Público Federal (MPF). 5 de octubre de 2016. [Classificação indicativa: "decisão do STF não impede responsabilização judicial de emissoras de TV", destaca PFDC](#).

<sup>117</sup> Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). 2 de septiembre de 2016. CONANDA lança nota sobre decisão do STF. Disponible para consulta en: <http://www.classificacaoindicativa.org.br/2016/09/02/conanda-lanca-nota-sobre-decisao-do-stf-de-acabar-com-a-vinculacao-horaria-da-classificacao-indicativa/>

<sup>118</sup> Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007. [Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión](#).

encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión<sup>119</sup>.

150. Sobre el particular, de forma general, se observa en la región instancias encargadas de regular y aplicar la normativa en materia de medios de comunicación, las cuales son generalmente organismos especializados con un mayor o menor grado de independencia. Ejemplos de organismos con un diseño normativo que busca garantizar mayores grados de independencia son el Instituto Federal de Telecomunicaciones de México<sup>120</sup>, el Consejo de Comunicación Audiovisual de Uruguayo, la Autoridad Nacional de Televisión de Colombia<sup>121</sup> y el Consejo Nacional de Televisión de Chile<sup>122</sup>. Dichos entes tienen un cierto grado de autonomía reconocido por la legislación correspondiente, si bien su efectiva independencia respecto de directrices y criterios políticos debe ser observada en cada contexto.
151. Igualmente, la CIDH observa que, en la región, diversas instituciones con competencias transversales en materia de NNA también tienen competencias respecto de la posibilidad de hacer cumplir disposiciones que pueden involucrar a medios de comunicación e incluso de establecer sanciones.
152. En este grupo se ubican la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Gobierno de Argentina<sup>123</sup>, la Comisión Nacional de la Infancia y la Adolescencia junto con la Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala<sup>124</sup>, el Patronato Nacional de la Infancia de Costa Rica<sup>125</sup>, el Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay<sup>126</sup>. A nivel descentralizado, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México<sup>127</sup> tiene la facultad de recibir quejas por parte de NNA. Hay que señalar también que dichos organismos pueden tener un carácter ejecutivo o bien meramente consultivo, así como una combinación de ambos.
153. Una revisión de este tipo de diseño debería contemplar el pasaje de la aplicación de figuras administrativas y sanciones a los medios, a un organismo especializado con las condiciones que se mencionaron.
154. Por otra parte, la CIDH destaca la creación en los últimos años de organismos dedicados a fomentar la participación de niños, niñas y adolescentes en los medios y a la protección de sus derechos, como el Consejo de Comunicación de Uruguay, que se encuentra previsto en la normativa de servicios de comunicación audiovisual, y actualmente en proceso de creación. De acuerdo con el Capítulo II de esta normativa<sup>128</sup>, el Consejo de Comunicación será creado como órgano desconcentrado del Poder

<sup>119</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 46 a 57.

<sup>120</sup> Disponible para consulta en: <http://www.ift.org.mx>

<sup>121</sup> Disponible para consulta en: Función Pública. [Manual de Estructura del Estado Colombiano – ANTV](#)

<sup>122</sup> Disponible para consulta en: <https://www.cntv.cl/>

<sup>123</sup> Disponible para consulta en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia>

<sup>124</sup> Disponible para consulta en: <https://www.pdh.org.gt>

<sup>125</sup> Disponible para consulta en: <http://www.pani.go.cr>

<sup>126</sup> Disponible para consulta en: <http://www.inau.gub.uy>

<sup>127</sup> Disponible para consulta en: <http://cdhdf.org.mx>

<sup>128</sup> República Oriental del Uruguay. [Ley No. 19.307. Servicios de Comunicación Audiovisual](#). 14 de enero de 2015.

Ejecutivo, sin perjuicio de su capacidad de avocación, y será responsable por “[l]a aplicación, fiscalización y cumplimiento de las disposiciones de la [ley de servicios de comunicación audiovisual] y su reglamentación en todo lo que no se encuentre bajo la competencia del Poder Ejecutivo o de la Ursec”. Será vinculado administrativamente con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería y actuará con autonomía técnica. Asimismo, actuará en función del interés general, protegerá y promoverá el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, derecho a la información y los derechos culturales de todas las personas y de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de conformidad con los marcos legales vigentes. Entre sus competencias, las cuales están listadas en su art. 68, será competente para “asesorar, participar en la elaboración y monitorear las políticas para la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los servicios de comunicación audiovisual”.

155. Otro ejemplo de organismo dedicado a fomentar la participación de niños, niñas y adolescentes en los medios y a la protección de sus derechos, es la Comisión Nacional de Espectáculos Públicos y Radiofonía de República Dominicana.
156. Por otro lado, en otros casos se observan órganos situados en directa dependencia jerárquica con relación al Ministro o Gobierno correspondiente. En el caso de Argentina, por ejemplo, es necesario subrayar el Ente Nacional de Comunicaciones, que es la autoridad de regulación del sector<sup>129</sup>.
157. En términos consultivos, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CONACAI) de Argentina actúa bajo convocatoria del regulador de medios y se integra por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes<sup>130</sup>.
158. En el caso de Brasil, el órgano que regula de forma transversal los medios de comunicación es el Ministerio de Ciencia y Tecnología, Innovación y Comunicaciones (MCTI), que tiene carácter netamente gubernativo. Si la actuación de los medios afecta a los derechos fundamentales, la competencia corresponderá al Ministerio Público Federal. Por otra parte, la clasificación horaria y por edades de los contenidos depende del Ministerio de Justicia, a través de la Secretaría Nacional de Justicia<sup>131</sup> (en adelante, SNJ). Sin embargo, el órgano con poderes y competencias transversales generales en materia de NNA y de aplicación de la legislación sectorial en la materia es el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente<sup>132</sup>, el cual coordina también los diversos organismos descentralizados con competencias en la materia dentro de las distintas administraciones territoriales del país. Hay que decir, asimismo, que buena parte de las competencias de los órganos administrativos señalados son de carácter

---

<sup>129</sup> Disponible para consulta en: <https://www.enacom.gob.ar>

<sup>130</sup> Entre sus funciones está la elaboración de propuestas dirigidas a incrementar la calidad de la programación dirigida a NNA; establecer criterios y diagnósticos de contenidos recomendados o prioritarios y, asimismo, señalar los contenidos inconvenientes o dañinos para los niños, niñas y adolescentes; propiciar la realización de investigaciones y estudios sobre audiovisual e infancia y de programas de capacitación en la especialidad; promover la producción de contenidos para niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Sitio web: <http://www.consejoinfancia.gob.ar>

<sup>131</sup> Ministério da Justiça do Brasil. [Classificação Indicativa](#).

<sup>132</sup> Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. [Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente \(Conanda\)](#).

consultivo o con poder de recomendación, siendo, en general, su poder de ejecución o regulación bastante limitado.

159. La Comisión observa que, en la región, son incipientes los ejemplos de buenas prácticas en materia de defensorías de las audiencias o del público a cargo de los propios medios de comunicación y/o a cargo de instituciones públicas, y especialmente con relación a la protección de NNA. En lo que se refiere al ámbito de los organismos del Estado, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina representa la defensoría que cuenta con mayor desarrollo en la región, en la protección del derecho a la libertad de expresión y derechos de NNA.
160. La Defensoría argentina fue creada en 2012, mediante el artículo 19 inciso a) de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante, LSCA) (Ley No. 26.522), con la “[m]isión de promover, difundir y defender el Derecho a la Comunicación democrática de las audiencias de los medios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional[1]”. Según el art. 19 de la LSCA, la Defensoría del Público es responsable, entre otros, de recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público para que sus derechos ciudadanos como receptores de medios sean respetados. Sus otras funciones y misiones también incluirían: a) llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada y a través de los medios habilitados a tal efecto; b) realizar un seguimiento de los reclamos y denuncias presentados e informar a las autoridades competentes, a los interesados, a la prensa y al público en general sobre sus resultados y publicar sus resultados; c) presentar ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual un informe anual de sus actuaciones; d) convocar a organizaciones, centros de estudios y otras entidades para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre los medios de comunicación; e) convocar a audiencias públicas en todo el país para evaluar con la ciudadanía el funcionamiento de los medios a la luz de las disposiciones de la LSCA; f) formular recomendaciones públicas a las autoridades con competencia en materia de radiodifusión las cuales serán de tratamiento obligatorio; y g) representar los intereses del público y de la colectividad, en forma individual o en su conjunto, en sede administrativa o judicial, con legitimación procesal en virtud de la cual puede solicitar la anulación de actos generales o particulares, la emisión, modificación o sustitución de actos, y otras peticiones cautelares o de fondo necesarias para el mejor desempeño de su función<sup>133</sup>.
161. Por otra parte, en el ámbito de mecanismos de autorregulación, en los medios de América Latina y el Caribe, la práctica sería escasa, salvo algunas excepciones. En el caso concreto de México, se han aportado algunas experiencias de medios de comunicación que cuentan con sus propias defensorías, tanto en el ámbito público como privado, como por ejemplo, el Instituto Mexicano de la Radio, Radio Educación, el Televidente canal 22, Canal “una voz con todos”, TV AZTECA, Once TV México, y los medios universitarios de la Universidad de Guadalajara.

---

<sup>133</sup> Congreso de la República Argentina. [Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual \(Ley No. 26.522\)](#). 10 de octubre de 2009; Defensoría del Público. Institucional. Disponible para consulta en: <http://defensadelpublico.gob.ar/institucional/preguntas-frecuentes/>

162. Finalmente, en materia de observatorios de medios y derechos de la niñez, la Comisión llama la atención respecto de que las iniciativas en la región serían también puntuales. En Estados como Colombia y Argentina, ha sido el regulador de los medios de comunicación quien ha tomado la iniciativa de la creación de observatorios de esta naturaleza. En el caso colombiano, por ejemplo, el Observatorio de Contenidos Audiovisuales de la Autoridad Nacional de Televisión (en adelante, ANTV), es el responsable por dar seguimiento sistemático a los contenidos a partir de ejercicios de observación que buscan establecer la tendencia general de la televisión en el país.
163. La Comisión observa, asimismo, que en las universidades de buena parte de los Estados analizados existen iniciativas que en buena medida inciden en esta materia. Así por ejemplo, en Colombia, la Universidad de Pamplona tiene un Observatorio de Medios a fin de, entre otros, realizar el monitoreo de medios de comunicación del Norte de Santander<sup>134</sup>. Iniciativa similar se observaría en la Universidad Nacional de Colombia, donde hay el Observatorio Nacional de Medios, así como en las universidades privadas La Sabana y Sergio Arboleda.

#### **K. Periodismo y autorregulación en la cobertura de temas relativos a la infancia**

164. De acuerdo a la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión, “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados”. En el marco del presente informe, la Comisión quiere subrayar la especial importancia de que las entidades y medios de comunicación desarrollen estándares en el manejo ético de la información dirigida a niños, niñas y adolescentes. De hecho, hay que señalar que, en términos generales, la implementación de códigos éticos y profesionales, así como de mecanismos efectivos de auto-regulación o co-regulación que garanticen el respeto de los mismos es todavía una materia pendiente en la mayor parte de los países de la región.
165. A pesar de lo anterior, es posible encontrar buenas prácticas que pueden ser de interés y constituir modelos comparativos a seguir. Así por ejemplo, en Argentina, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y la anterior autoridad de regulación de los servicios audiovisuales elaboraron, junto a UNICEF, la publicación denominada “Por una comunicación democrática de la niñez y la adolescencia. Herramientas para estudiantes y profesionales de la comunicación”, que sistematiza las normas legales que vinculan infancia y comunicación en Argentina y brinda herramientas a comunicadores y comunicadoras que se propongan trabajar con la infancia desde una perspectiva de derechos<sup>135</sup>. En Uruguay, UNICEF, con la Universidad Católica del Uruguay y la Agencia de Noticias Voz y Voz, elaboraron la Guía “Periodismo de calidad para la cobertura y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes”, la cual tiene el objeto de colaborar en la labor diaria de las y los periodistas a la hora de informar sobre los temas de infancia y adolescencia, al utilizar un enfoque de derechos en la información sobre infancia en los medios<sup>136</sup>. Así, por ejemplo, la mencionada Guía aborda, entre otros, lo que se puede y no se puede hacer en los medios desde el punto de vista legal, respecto a niños y adolescentes; la calidad

<sup>134</sup> Universidad de Pamplona. [Observatorio de Medios](#).

<sup>135</sup> Disponible para consulta en: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/media\\_7233.htm](https://www.unicef.org/argentina/spanish/media_7233.htm)

<sup>136</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Uruguay. [Guía: Periodismo de calidad para la cobertura y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes](#). Diciembre de 2012.



periodística y derechos de la infancia; y un resumen de pasos para la cobertura de casos vinculados a adolescentes en conflicto con la ley penal.

166. En Paraguay, a su vez, la Agencia Global de Noticias con el apoyo de UNICEF, elaboró el “Manual de niñez y periodismo”, el cual tiene el objeto de fomentar entre las y los periodistas una práctica profesional coherente y respetuosa de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Este Manual contiene información sobre el marco normativo vinculado a los derechos de la niñez, y algunos lineamientos generales para una práctica profesional de calidad y respetuosa de estos derechos<sup>137</sup>. Igualmente en Panamá, el Comité de Ética del Consejo Nacional de Periodismo, con el apoyo de UNICEF, publicó el “Manual de Periodismo sobre la Niñez y Adolescencia”, a fin de servir de orientación al momento de trabajar informaciones que tratan sobre niñez y adolescencia<sup>138</sup>.
167. En Brasil, se destaca la experiencia del programa “InFormação”, promovido por la red ANDI en colaboración con la Fundación W. K. Kellog, con la idea de crear redes académicas que promuevan la formación de periodistas en temas relacionados con derechos humanos, también en el ámbito de NNA<sup>139</sup>. En Honduras, UNICEF ha promovido los cursos para periodistas de todo el país “Periodismo y responsabilidad en los medios de comunicación”, los cuales obviamente cubren aspectos relacionados con NNA<sup>140</sup>. En Perú, el Consejo Consultivo de Radio y Televisión, en alianza con instituciones de defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como *Save the Children* y la Institución Acción por los Niños, vienen realizando en forma sostenida talleres sobre Niñez y Medios de Comunicación en diversas ciudades con la participación de comunicadores, periodistas y estudiantes de comunicación<sup>141</sup>. Por otro lado, también se visitan las Facultades de Comunicación de diversas universidades a fin de dar cursos dirigidos a alumnos de los últimos ciclos de comunicaciones, sobre los derechos de la niñez y adolescencia en los medios de comunicación.
168. Adicionalmente, UNICEF elaboró el documento llamado “Directrices éticas de UNICEF para la información sobre la infancia”, a través del cual la organización plantea una serie de directrices a fin de “aportar orientaciones básicas para los medios de comunicación, pero que también son de utilidad para autoridades administrativas, policiales y judiciales que participan en los procesos de justicia, sobre cómo abordar los temas relacionados con la protección de la infancia a fin de respetar en todo momento su interés superior y su dignidad como seres humanos”<sup>142</sup>. Asimismo,

---

<sup>137</sup> Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF) Paraguay. [Manual de niñez y periodismo](#). Abril 2008.

<sup>138</sup> Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF) Panamá y Comité de Ética del Consejo Nacional de Periodismo. [Dictamen sobre el tratamiento de las informaciones acerca de niños, niñas y adolescentes](#). 2009. Véase también: Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF) Panamá y Comité de Ética del Consejo Nacional de Periodismo. [Manual de Periodismo sobre la Niñez y Adolescencia](#). 2019.

<sup>139</sup> Más información sobre este programa disponible en: <http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/page/programa-informacao>

<sup>140</sup> Ver las iniciativas de Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF) en Honduras sobre estas materias en: [https://www.unicef.org/honduras/14352\\_15525.htm](https://www.unicef.org/honduras/14352_15525.htm)

<sup>141</sup> Un ejemplo de dichos talleres puede consultarse aquí: <http://www.concortv.gob.pe/noticias/trujillo-concortv-realizara-taller-sobre-ninez-y-medios-de-comunicacion/>

<sup>142</sup> Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF). [Directrices éticas de UNICEF para la información sobre la infancia](#).

UNICEF elaboró el sus “Directrices para la realización de reportajes éticos: principios clave para informar de forma responsable sobre los niños y los jóvenes”<sup>143</sup>.

169. Como ya se ha señalado, más allá de estas experiencias específicas, parte de los países de la región han establecido mecanismos de auto-regulación basados en el establecimiento de códigos de conducta y ética periodística, en el seno de los cuales pueden encontrarse previsiones aplicables al ámbito de los NNA. A partir de los aportes realizados por parte de los Estados, pueden ser destacados aquí el Código de Ética Periodística de la Asociación de la Prensa del Uruguay, el cual tiene un enfoque específico respecto al tratamiento de noticias y crónicas que involucren niños, niñas o adolescencia, en consonancia con el Código de la Niñez y la Adolescencia y las normas internacionales<sup>144</sup>. Por su parte, en Jamaica, la *Press Association of Jamaica* y la *Media Association of Jamaica* han establecido también un código de conducta con previsiones relativas al tratamiento de NNA<sup>145</sup>. En Perú, es la propia legislación en materia de radio y televisión la que obliga al sector a disponer de su propio sistema de auto-regulación.
170. En Brasil, el *Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros* es una iniciativa de la *Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj)*<sup>146</sup>, que dataría de 1949 y ha pasado por sucesivas actualizaciones. El Código contiene directrices de actuación, así como deberes de los profesionales de la comunicación. Con respecto al sector empresarial, existe el *Código de Ética e Autorregulamentação da Associação Nacional de Jornais*<sup>147</sup>, el cual fue elaborado en la década de 1990 y fue actualizado en el 2010. No obstante, ambos documentos no se ocuparían directamente de las cuestiones relacionadas con los derechos de NNA. Por otro lado, en Bolivia, el Estado Orgánico del Periodista, aprobado a través del Decreto Supremo No. 20225, establece las normas de conducta ética del periodista, sus obligaciones y derechos<sup>148</sup>. Adicionalmente, existiría en el país el Código de Ética de la Federación de Trabajadores de la Prensa de Bolivia<sup>149</sup>. Como en el caso brasileño, ambos documentos tampoco se ocuparían directamente de las cuestiones relacionadas con los derechos de NNA. Por su parte, el Código de Ética de la Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia prevé que los medios no “deberían publica[r] nombres ni fotografías de menores de edad que cometieran actos delictivos o estuvieran mezclados en incidentes o reyertas, ni fotografías que atenten contra la moral o causen impacto desagradable”<sup>150</sup>.

<sup>143</sup> United Nations Children’s Fund (UNICEF). [Ethical reporting guidelines: Key principles for responsible reporting on children and young people](#).

<sup>144</sup> Disponible para consulta en: <http://etica.cainfo.org.uy/codigo-de-etica-periodistica/>

<sup>145</sup> Disponible para consulta en: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HO/CI/CI/pdf/media\\_standards/Code%20of%20Practice%20for%20Jamaican%20Journalists%20submitted%20to%20the%20MediaAssociation%20of%20Jamaica%20\(MAJ\)%20and%20the%20Press%20Association%20of%20Jamaica%20\(PAJ\)%20f.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HO/CI/CI/pdf/media_standards/Code%20of%20Practice%20for%20Jamaican%20Journalists%20submitted%20to%20the%20MediaAssociation%20of%20Jamaica%20(MAJ)%20and%20the%20Press%20Association%20of%20Jamaica%20(PAJ)%20f.pdf)

<sup>146</sup> Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj). *Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros*. 4 de agosto de 2007.

<sup>147</sup> Associação Nacional de Jornais (ANJ). Estatuto Social. Art. 44. *Código de Ética e Autorregulamentação da Associação Nacional de Jornais*. 30 de agosto de 2018.

<sup>148</sup> Estatuto Orgánico del Periodista. Disponible para consulta en: <https://cdn.goconqr.com/uploads/media/pdf/media/10907603/585d938a-e1aa-4d71-baa5-dd90fdf3de5b.pdf>

<sup>149</sup> Código de Ética de la Federación de Trabajadores de la Prensa de Bolivia. 10 de marzo de 1991. Disponible para consulta en: <https://www.bolpress.com/2016/09/29/codigo-de-etica-de-la-federacion-de-trabajadores-de-la-prensa-de-bolivia/>

<sup>150</sup> Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia. *Código de la Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia*. Septiembre de 2007.

## L. Publicidad

171. En materia de publicidad y su impacto en la niñez, la Comisión observa que la región todavía presenta importantes carencias en materia de regulación de los contenidos publicitarios y la comunicación comercial en general. Lo anterior, tanto desde un punto de vista de la acción legislativa y regulatoria del Estado, como de los posibles mecanismos de auto-regulación y co-regulación de la industria publicitaria en relación con la niñez. Estas carencias repercuten obviamente en lo que se refiere a la protección de los NNA en este ámbito específico.
172. Como consideración previa, hay que recordar la existencia de una relación directa entre la libertad de expresión y lo que podemos denominar como discurso comercial o publicitario. Éste es un debate que se encuentra particularmente presente en Estados Unidos, donde se ha formulado precisamente la noción de *commercial speech*. La jurisprudencia estadounidense ha incluido dentro del ámbito de la Primera Enmienda el suministro de información al consumidor acerca, por ejemplo, de las características o del precio de un determinado producto ofrecido en el mercado<sup>151</sup>.
173. Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha incluido igualmente, aunque de forma más ponderada, dentro del alcance interpretativo del artículo 10 de la Convención, el discurso comercial<sup>152</sup>. Por ello, parecería también que los límites al discurso comercial, particularmente en conexión con la protección de NNA, podrían ser interpretados y aplicados de forma más extensa que en el caso de la libertad de expresión propiamente dicha. Sin embargo, hay que señalar que, en no pocos casos, un determinado discurso comercial puede incorporar manifestaciones artísticas o ideológicas de diverso orden, las cuales merecerán protección más allá del objetivo meramente comercial que fundamenta su difusión.
174. Asimismo, es pertinente mencionar que países como Suecia, reconocido como uno de los países con mejores índices de libertad de prensa, prohíbe la publicidad dirigida a niños y niñas menores de 12 años, al considerar que lo anterior sería una violación a las condiciones de desarrollo y maduración<sup>153</sup>.
175. En definitiva, también en el ámbito de la publicidad y comunicaciones comerciales en general, es necesario tener en cuenta la necesidad de respetar los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Convención Americana a la hora de establecer restricciones en nombre de la protección de NNA, debiéndose recurrir también al *test tripartito*, de forma ponderada con el principio del interés superior del niño y adecuada al contenido concreto.
176. En este sentido, en decisión del 29 de junio de 2015, el Tribunal de Justicia de São Paulo, Brasil, indicó que “[e]l Estado no puede, con el pretexto de regular las actividades de difusión de los productos, vedar perentoriamente los mensajes dirigidos a los niños por

---

<sup>151</sup> Una adecuada descripción de dicha jurisprudencia puede ser encontrada en DÍEZ-PICAZO, L.M., “Publicidad televisiva y derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 50, 1997, pp. 61 y ss.

<sup>152</sup> Ver, por todas, las Sentencias *Casado Coca v. Spain*, de 24 de febrero de 1994, así como *Demuth v. Switzerland*, de 5 de noviembre de 2002.

<sup>153</sup> Alianza por la salud alimentaria. [Publicidad de alimentos y bebidas dirigidas a la infancia: estrategias de la industria](#). Mayo de 2014.

el solo hecho de atarlas al universo lúdico, a los personajes de la estima del público infantil. Si lo hiciera, engañado por iniciativas mediáticas, se desbordaría en un paternalismo sofocante (*nanny state*), interfiriendo en derechos individuales que superan la órbita pública y flirtean con totalitarismo”. Ante lo anterior, concluyó que los anuncios dirigidos a niños no son abusivos *per se*, y que, para ser considerados ilegales, los anuncios deben ser abusivos o engañosos<sup>154</sup>.

177. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Brasil dio, en 2016, un paso en la consolidación del entendimiento que la publicidad dirigida a los niños y niñas puede ser abusiva. En el caso en cuestión fue constatado que una empresa de productos alimenticios utilizó una propaganda que incentivaba a los niños a comprar galletas infantiles, puesto que podían obtener relojes pulsera como “regalos” mediante el canje de cinco envoltorios del producto, más el valor de R\$ 5 en dinero. El Tribunal consideró que la publicidad era doblemente abusiva, por tratarse de un anuncio de venta cruzada dirigido al público infantil en un contexto lúdico, y afirmó que el deber del Estado de proteger los derechos de los niños no puede ser atenuado frente a actividades o intereses comerciales. El magistrado instructor Humberto Martins indicó, en este sentido, que “[e]s abusivo el marketing (publicidad o promoción de ventas) de alimentos dirigido, directa o indirectamente, a las niñas y niños. La decisión de compra y consumo de géneros alimenticios, sobre todo en una época de crisis de obesidad, debe residir en los padres. Ahí radica la ilegalidad, por abusivas, de las campañas publicitarias de fondo comercial que utilicen o manipulen el universo lúdico infantil”<sup>155</sup>.
178. Por otro lado, en 2014, el *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente* (Conanda), a través de la Resolución No. 163, estableció lo que sería considerado como una publicidad abusiva, al indicar que “[s]e considera abusiva, en razón de la política nacional de atención al niño y al adolescente, la práctica de la dirección de publicidad y de comunicación mercadológica al niño, con la intención de persuadirle para el consumo de cualquier producto o servicio y utilizando, entre otros, de los siguientes aspectos: I - lenguaje infantil, efectos especiales y exceso de colores; II - bandas sonoras de canciones infantiles o cantadas por voces de niño; III - representación de niño; IV - personas o celebridades con llamamiento al público infantil; V - personajes o presentadores infantiles; VI - diseño animado o de animación; VII - muñecos o similares; VIII - promoción con distribución de premios o de regalos coleccionables o con llamados al público infantil; y IX - promoción con competiciones o juegos con llamamiento al público infantil”<sup>156</sup>.
179. Adicionalmente, la Comisión observa que una parte de los Estados consultados contienen en su ordenamiento jurídico normas que inciden en las comunicaciones comerciales (principalmente la publicidad) y que se orientan específicamente a proteger a los NNA frente al impacto negativo que algunos de dichos mensajes puedan tener en ellos. Dichas normas están contenidas, en muchos casos, en la propia

---

<sup>154</sup> Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 5ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível No. 0018234-17.2013.8.26.0053. 29 de junio de 2015. Disponible para consulta en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2015/07/ac%C3%B3rd%C3%A3o.pdf>; Global Freedom of Expression. Columbia University. Case Law. *Procon-SP v. McDonald's*. 29 de julio de 2015.

<sup>155</sup> Superior Tribunal de Justiça, Brasil. Segunda Turma. *Recurso Especial nº 1.558.086*. 10 de marzo de 2016.

<sup>156</sup> Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Resolução Nº 163. 13 de marzo de 2014. Disponible para consulta en: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1635.html>

legislación audiovisual o de radio y televisión, como el caso por ejemplo de Argentina, Ecuador o Uruguay; en la legislación sectorial sobre NNA, en el caso de Brasil, por ejemplo; o en la legislación en materia de actividades comerciales, tal sería el caso de Perú. Por otra parte, desde el punto de vista del organismo público encargado de su aplicación, podría ser tanto la autoridad de regulación de los medios, como el organismo competente en materia de NNA, o las autoridades de defensa de la competencia libre y leal en el mercado.

180. Desde el punto de vista del contenido de la normativa en cuestión, se encuentra preceptos que establecen, en términos generales, prohibiciones de no incitación a la discriminación o a comportamientos violentos o ilegales - a menudo referidas específicamente a la publicidad dirigida a NNA; provisiones tendientes a evitar la publicidad engañosa que aprovecha la incredulidad e inexperiencia de NNA; prohibiciones de incitar directamente a la compra o contratación de productos o servicios, es decir, evitando la necesaria intermediación de padres o tutores - especialmente si ello se lleva a cabo sobre la base de promesas de premios u otros beneficios-; o preceptos que impiden el uso de figuras de autoridad para el menor a fin de promover o recomendar determinados bienes y servicios. Asimismo, la interrupción de programas y contenidos dirigidos a NNA está específicamente limitada o incluso prohibida en algunos casos.
181. Con respecto a la normativa relacionada con la publicidad de alimentos, es importante destacar la Ley de Etiquetado de Alimentos de Chile (Ley N°20.606), que es considerada un ejemplo de buena práctica en términos mundiales y, entre otros aspectos, busca combatir las altas tasas de obesidad infantil y de niños con sobrepeso existentes en el país. La ley prevé que los envases de todos los productos alimenticios procesados y ultraprocesados deben exhibir etiquetas que indiquen la presencia de cantidades excesivas de nutrientes nocivos para la salud, como el sodio, el azúcar y la grasa saturada, y prohíbe que estos alimentos sean expendidos, comercializados, promocionados y publicitados dentro de establecimientos de educación parvularia, básica y media. La ley prohíbe, además, hacer publicidad dirigida a menores de 14 años de los alimentos con altos índices en grasas, grasas saturadas, azúcares, sodio y otros ingredientes que la autoridad sanitaria considere nocivos. Tampoco se permite aprovechar la credulidad de los menores para ofrecerles dichos alimentos gratis como promoción, ni la utilización, para la venta, de “ganchos” promocionales como regalos, concursos, juegos, adhesivos, juguetes, etc<sup>157</sup>.
182. Paralelamente a dichas normas de carácter público o estatal, se observa también en algunos casos ejemplos de códigos de auto-regulación publicitaria, los cuales incluyen en su seno medidas tendientes, específicamente, a proteger a los NNA. Dentro de este ámbito, puede citarse aquí la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad, la cual ha definido un Código de Ética y Autorregulación Publicitaria, monitoreado de forma autónoma a través del Consejo de Autorregulación Publicitaria<sup>158</sup>. Por su parte, en Brasil, el Consejo Nacional de Auto-Regulación Publicitaria aplica el Código Brasileño de Auto-Regulación Publicitaria (CBAP)<sup>159</sup>. Este sistema fue creado en 1978, y el órgano

---

<sup>157</sup> Disponible para consulta en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570>

<sup>158</sup> El Código incluye regulaciones respecto a publicidad, niñez y adolescencia. Disponible para consulta en: <http://www.conarp.org.ar/codigo.html>

<sup>159</sup> Disponible para consulta en: <http://www.conar.org.br/codigo/codigo.php>

de auto-regulación se compone, mayoritariamente, por entidades anunciantes, agencias de publicidad y empresas de comunicación, con la ausencia destacable de la sociedad civil y la academia. En Argentina, el Código de Ética y Autorregulación Publicitaria del Consejo de Autorregulación Publicitaria<sup>160</sup> establece disposiciones específicas vinculadas con la emisión de publicidad y sus efectos sobre niñas, niños y adolescentes. Como es evidente, la efectividad del correspondiente sistema de auto-regulación dependerá de su grado de implementación y respeto en el marco del sector o sectores correspondientes. En los ejemplos citados se observa, en todo caso, un esfuerzo por incorporar al sistema a los distintos participantes, es decir, medios, agencias, entre otros.

183. Desde el punto de vista de los estudios e investigaciones en materia de publicidad y comunicaciones comerciales y su impacto en los NNA, no se han podido identificar políticas públicas e inversiones en la materia, ni proyectos consolidados y a largo plazo en el ámbito público, académico, o de la sociedad civil. Hay, sin embargo, algunas iniciativas puntuales relevantes, como las llevadas a cabo por la Defensoría de los Derechos del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina, por ejemplo a través del análisis “Publicidades en programas infantiles de TV abierta y señales infantiles por cable”<sup>161</sup> en 2015. Cabe destacar también las investigaciones “*Publicidade Infantil em tempos de convergência*”<sup>162</sup>, del Grupo de Pesquisa da Relação Infância, Juventude e Mídia de la Universidade Federal do Ceará (2014), el Programa “*Criança e Consumo*”<sup>163</sup>, y el proyecto de investigación centrado en el mapeo de la relación existente entre la publicidad, los niños y el consumo del *Observatório da Mídia: Direitos Humanos, Políticas, Sistemas e Transparência*<sup>164</sup>, en la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES), en Brasil. A la vista de estos y otros ejemplos, se observa en estos momentos una creciente preocupación acerca del consumo de productos no saludables por parte de NNA, como bebidas azucaradas, productos industriales, entre otros, lo cual se traduce también en una especial sensibilidad con relación a las acciones de promoción comercial de los mismos a través de los medios de comunicación. Sin embargo, hay que decir que este estado de opinión no se ha traducido hasta la fecha en la adopción de medidas significativas en la materia, a excepción del caso chileno ya mencionado<sup>165</sup>.

## M. Trabajo infantil artístico en los medios de comunicación

<sup>160</sup> Disponible para consulta en: <http://www.conarp.org.ar/docs/conarp-codigoeticaautorregulacionpublicitaria.pdf>

<sup>161</sup> Disponible para consulta en: [https://issuu.com/siproid/docs/informe\\_publicidades\\_en\\_canales\\_inf](https://issuu.com/siproid/docs/informe_publicidades_en_canales_inf)

<sup>162</sup> Disponible para consulta en: [http://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/publicidade\\_infantil.pdf](http://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/publicidade_infantil.pdf)

<sup>163</sup> Programa *Criança e Consumo*. Disponible para consulta en: <http://criancaconsumo.org.br/>

<sup>164</sup> Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). *Observatório da Mídia: Direitos humanos, políticas e sistemas*. El proyecto en *Publicidad Infantil* “[p]retende acompañar y analizar, a lo largo de tres años, la programación de canales de televisión en las vísperas de días festivos, con un alto índice de anuncios comerciales dirigidos a niñas y niños, como es el caso de la Semana Santa, el Día del Niño y Navidad”.

<sup>165</sup> Hay que destacar sin embargo en este ámbito que investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública de México realizaron un estudio exploratorio de la publicidad de alimentos y bebidas consumidos por niños y adolescentes en canales de comunicación, el cual reflejó que la publicidad de alimentos y bebidas, en su mayor parte de los anuncios de alimentos y bebidas suelen ser productos con baja o nula calidad nutricional, además de ser altos en grasa, sal y azúcar, graves daños en la salud de este sector poblacional como lo es la obesidad. El estudio se encuentra disponible para consulta en: <https://www.insp.mx>

184. En materia de trabajo infantil, la Comisión observa que un número significativo de países de la región han ratificado el Convenio número 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del 23 de junio de 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo. Esta norma internacional establece una serie de edades mínimas para el desarrollo de determinadas actividades profesionales, atribuyendo también a los Estados una serie de responsabilidades en esta materia. Asimismo, el artículo 8 permite la introducción de excepciones a dichas edades mínimas con finalidades “tales como participar en representaciones artísticas”, a través de los correspondientes permisos. Se advierte también que tales permisos “limitarán el número de horas del empleo o trabajo objeto de esos permisos y prescribirán las condiciones en que puede llevarse a cabo”.
185. Este régimen trata de contemplar, por un lado, la necesidad de impedir un acceso demasiado temprano al entorno laboral por parte de NNA, el cual obviamente puede tener repercusiones negativas con relación a su desarrollo y formación, y por otro lado, la necesidad de facilitar, desde prontas edades, las actividades artísticas y expresivas en general por parte de aquéllos, a través de la participación en obras de teatro, películas, programas de televisión, entre otros. Este punto de equilibrio sugerido por las normas internacionales es y debe ser precisado al nivel de las correspondientes legislaciones nacionales.
186. Un análisis del panorama legislativo de la región en esta materia muestra que, tanto el Convenio en general como la excepción para actividades artísticas, forman parte del ordenamiento de parte de los Estados de la región. Normalmente la excepción es formulada en términos generales, en referencia a actividades de carácter artístico o participación en espectáculos o medios de comunicación. A partir de aquí, cada Estado ha introducido un mayor o menor nivel de garantías para el menor. Generalmente se establece la necesidad de la autorización de la autoridad competente, así como ciertos límites al número de horas de trabajo que los NNA (diariamente y semanalmente) pueden dedicar a este tipo de actividades.
187. En el caso de Ecuador, el Código de la Niñez y Adolescencia establece que los trabajos deben necesariamente respetar el desarrollo físico y psicológico del adolescente, contribuir a la formación y desarrollo de sus destrezas y habilidades, transmitir valores y normas culturales en armonía con su desarrollo, y que deben desarrollarse en el ámbito y beneficio de la comunidad a la que pertenecen. Por su parte, la legislación argentina en materia de servicios audiovisuales, no permite la participación de niños o niñas menores de doce (12) años en programas que se emitan entre las 22.00 y las 8.00 horas, salvo que éstos hayan sido grabados fuera de ese horario, circunstancia que se deberá mencionar en su emisión<sup>166</sup>.
188. Cuestión importante a destacar también es la autoridad designada por el correspondiente ordenamiento jurídico para analizar o dictar tales autorizaciones. En algunos casos se trata de la autoridad judicial (Brasil), mientras en otros es el órgano con capacidad inspectora en el ámbito general del trabajo (Colombia), o la autoridad competente en materia de protección de NNA (Uruguay, en el que el Instituto del Niño

---

<sup>166</sup> Artículo 68 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

y el Adolescente cuenta con la denominada Inspección Nacional del Trabajo Infantil y Adolescente).

189. Una parte minoritaria de los países de la región dispone de datos en materia de trabajo de NNA en el marco de las actividades antes señaladas, esencialmente a partir del registro o recolección de las autorizaciones otorgadas. Más allá de este concreto aspecto, no existen análisis cuantitativos, y menos aún cualitativos, que permitan entender o aprehender correctamente la envergadura de este fenómeno en los diversos Estados.
190. Finalmente, la Comisión advierte que las previsiones observadas en los ordenamientos de los Estados parten de un punto de vista “tradicional”, en virtud del cual se regula la relación entre los NNA y las grandes empresas mediáticas, cinematográficas o de espectáculos. Queda, sin embargo, completamente ausente de tratamiento la cada vez más frecuente cuestión de la presencia de “niños *youtubers*” o “niños influenciadores digitales” en redes sociales y plataformas de compartición de contenidos online, sobre la base de una participación directa por parte de aquéllos, a partir de sus propios recursos y conocimientos tecnológicos, y sin intermediación de terceros. Es evidente que tales casos no se refieren a NNA “asalariados”, pero sí sujetos que en muchos casos llevan a cabo actividades relevantes desde un punto de vista económico, dado que dichas actividades pueden ser objeto de retribución directa o indirecta en la medida en que las plataformas en cuestión atraen a un gran número de consumidores y anunciantes. En este sentido, es preciso tomar en cuenta que, una vez que niños, niñas y adolescentes pasan a integrar ese escenario, pueden también asumir compromisos de realizar actividades diarias, tales como la producción de nuevos videos con cierta regularidad y la divulgación de los productos enviados por las empresas.

#### **N. Generación de conocimiento e investigaciones en torno al campo de intersección infancia, adolescencia y medios de comunicación**

191. La Comisión observa que no existen en la región ejemplos claros e ilustrativos de políticas públicas y líneas de financiación orientadas a la generación de conocimiento en el ámbito específico de los medios de comunicación, la niñez y el ejercicio de la libertad de expresión. No obstante, existen algunas iniciativas puntuales que reflejan un incipiente marco de colaboración público-privado en esta materia. Así, en Argentina, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual ha suscrito convenios con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), los cuales permiten contar con la colaboración de instancias académicas en investigaciones relacionadas con las materias que nos ocupan.
192. También en Brasil se han promovido investigaciones en esta área a través del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones. Hay que destacar que diversas organizaciones de la sociedad civil y de la academia participaron, junto al Ministerio de Justicia, en el desarrollo de los criterios para la clasificación indicativa de contenidos.



Asimismo, UNESCO ha apoyado al Estado brasileño en la actualización del sistema de clasificación, llevando a cabo importantes investigaciones sobre el tema<sup>167</sup>.

193. Finalmente, hay que resaltar la ausencia de iniciativas sólidas en materia de apoyo al ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de información por parte de NNA, en lo que se refiere específicamente a la elaboración de contenidos. Mención especial merece, en todo caso, el programa Redes de Comunicadores Infantiles y Juveniles en Honduras, que forman parte de un proyecto de comunicación para el desarrollo de UNICEF que nace con el objetivo de materializar el derecho a la participación recogido en la Convención sobre los Derechos del Niño. A través de los medios de comunicación -escritos, radiofónicos y televisivos, además de campañas de comunicación y medios alternativos como el teatro popular- los NNA se convierten en informadores/as de sus derechos y de los problemas que afectan a la infancia en sus comunidades<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> Se trata del trabajo "Classificação Indicativa: uma análise do estado da arte da pesquisa sobre o tema no Brasil". Disponible para consulta en: <http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/59>

<sup>168</sup> Más información en: <https://www.unicef.org/15524.html>



PROMOCIÓN DE LA LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS  
Y ADOLESCENTES EN LOS MEDIOS  
DE COMUNICACIÓN



## PROMOCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA REGIÓN

### A. Ofertas de contenidos dirigidos a niños, niñas y adolescentes

194. En lo que se refiere a la oferta de contenidos dirigidos a NNA, la CIDH observa que la región, en especial América Latina y el Caribe, presenta un panorama de escasez en su oferta de contenidos audiovisuales dirigidos o que representen a los niños y niñas. En este terreno juegan un papel preponderante y destacado los medios públicos, los cuales constituyen la plataforma más importante y casi la única en lo que se refiere a una oferta regular, sostenida y cualitativa de contenidos nacionales dirigidos a NNA. Merece una alusión especial el papel que en esta materia están jugando en la actualidad los medios pertenecientes al sistema público en países como Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay o Venezuela. En el caso costarricense, por ejemplo, el Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART) produce un programa dirigido a niños y niñas entre los 3 y 9 años, titulado “La Pájara Pinta”, transmitido los sábados. El mencionado programa se definiría como una revista infantil con música, historias, juegos y amor; y buscaría promover la convivencia, el amor y el respeto por la naturaleza, la familia como núcleo de la sociedad y el rescate de la identidad nacional y cultural del país.

Existen también algunos casos de promoción directa por parte de las instituciones públicas en esta materia, ya sea a través del suministro directo de contenidos, como es el caso del programa EDUCA en Ecuador, que consiste en una franja de contenidos infantiles producidos por el propio Ministerio de Educación, que son de difusión obligatoria por parte de todos los prestadores de televisión; así como por medio de medidas regulatorias, como en el caso de Argentina. En este último supuesto, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina desarrolló en 2010 (Resolución 474/2010)<sup>169</sup> la obligación para todos los canales de televisión abierta de brindar tres horas diarias de producción y transmisión de material audiovisual específico para niños y niñas, cuyo origen sea como mínimo el 50% de producción nacional. En este sentido, el regulador determinó expresamente las franjas horarias de dicha programación, a fin de que ésta fuese asequible para los NNA, independientemente de sus horarios escolares. Estas previsiones aplicables a todos los prestadores fueron recientemente derogadas por la actual autoridad de regulación, el Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), a través de la Resolución 2484/2016<sup>170</sup>, por considerar que presentaban “una excesiva rigurosidad formal”, “obstaculizante del dinamismo en el sector”. Dicho cambio fue objeto de críticas por parte

<sup>169</sup> Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. [Resolución 474/2010](#). 22 de diciembre de 2010.

<sup>170</sup> Ente Nacional de Comunicaciones. [Resolución 2484/2016](#). 16 de mayo de 2016.

de la Asociación Civil Comunicadores de la Argentina (Comuna), al señalar que esta disposición “[t]iende a darle una supremacía absoluta a los intereses de las empresas privadas de comunicación, en detrimento absoluto de los derechos del público”, privando a la niñez de programación específica<sup>171</sup>.

195. Finalmente, otro ámbito destacable es el de los programas de financiación internacional que cuentan con el apoyo de Estados de fuera de la región, especialmente en Europa, de los cuales se han beneficiado medios de comunicación en países como Honduras, con el aporte de fondos para programas y spots publicitarios dirigidos a la niñez.
196. De las respuestas proporcionadas por parte de los Estados en el marco de este informe, puede deducirse que una parte importante de la oferta de contenidos dirigidos a NNA está conformada por paquetes de origen internacional, que se distribuyen en el marco de plataformas de pago y cuyos contenidos en buena medida no representan ni reflejan las formas de ser, ni la problemática del público infantil nacional o local<sup>172</sup>. En algunos contextos, los prestadores comerciales de contenidos han atribuido la ausencia de contenidos infantiles a un supuesto exceso de regulación, como en el caso de Brasil, donde se vinculó esta carencia con la existencia de una resolución adoptada por el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente en la que se considera abusiva la publicidad directamente dirigida a los niños.
197. Además, la ausencia de contenidos infantiles de televisión abierta podría explicarse en muchos casos por la competencia cada vez mayor de las plataformas de Internet, debido al creciente acceso a tabletas y teléfonos inteligentes también de niños y adolescentes, y la consiguiente posibilidad que tienen los usuarios de buscar contenidos específicos, sin depender de una grilla de programación.
198. En cuanto al alcance geográfico de los contenidos dirigidos a NNA, se observa la falta de regulaciones o políticas especialmente significativas desde el punto de vista de una cobertura geográfica universal de este tipo de contenidos. Sin embargo, es cierto también que, en muchos casos, los prestadores (públicos o privados) que suministran este tipo de contenidos tienen cobertura nacional, lo que generalmente significa cubrir partes significativas del territorio de los respectivos Estados. En todo caso, la información recibida permite concluir que los contenidos dirigidos a NNA en la región en general no se producen pensando en las necesidades o características de una región o comunidad. Por otra parte, el papel de los NNA en el ámbito de la comunicación local se encuentra afectado por la falta de políticas de incentivos hacia los medios comunitarios en la región, que, a primera vista, podrían ser los más idóneos para abordar esta cuestión de forma apropiada.
199. La Comisión observa, asimismo, deficiencias en cuanto a la disponibilidad de contenidos que reflejen la diversidad que existe en la población de NNA en el país

---

<sup>171</sup> Comunicadores de la Argentina (Comuna). Sin fecha. [Derechos comunicacionales de niñez vulnerados por el gobierno](#).

<sup>172</sup> Sin embargo, esta tendencia es también constatable en otras regiones del mundo, incluida Europa. Ver el informe del Observatorio Europeo del Audiovisual (2017) sobre [Media Ownership: Children's TV Channels in Europe. Who Are the Key Players?](#)

(urbanos, rurales, indígenas, inmigrantes, con discapacidades, LGBTI, etc.). Sin perjuicio de que en países como Argentina la legislación audiovisual contenga alusiones al uso de las lenguas de los pueblos originarios, no existen políticas públicas o iniciativas de envergadura que permitan que este tipo de normas programáticas se conviertan en acciones efectivas. No obstante, existen algunas iniciativas puntuales a destacar, como la de la Asociación Instituto Costarricense de Educación Radiofónica, institución de inspiración religiosa y sin fines de lucro dedicada a educar y comunicar<sup>173</sup>, que se dedica a la difusión de material para NNA de comunidad indígenas a través de radioemisoras no comerciales con cobertura en zonas indígenas.

## **B. El derecho de acceso a la información de los niños, niñas y adolescentes**

200. En este contexto anteriormente señalado, la Comisión observa también la ausencia de políticas públicas que garanticen, concretamente, el acceso a la información en igualdad de condiciones a todos los NNA y que se adapte, en su caso, a sus necesidades específicas. Teniendo en cuenta que los instrumentos interamericanos y la propia CNA garantizan el derecho a la información de todas las personas, lo que incluye a niños y niñas como sujetos titulares de este derecho, hay que concluir que aquí hay mucho camino aún por recorrer en la región. Pese a que no tenga una incidencia directa en el ámbito de los medios de comunicación, hay que destacar la iniciativa emprendida en Uruguay “Queremos saber”, liderada por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento en el marco de su 2o Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014- 2016, con el objetivo de que NNA aprendan a ejercer el derecho de Acceso a la Información Pública<sup>174</sup>.
201. Experiencia similar se observaría en Chile, a través de su Consejo para la Transparencia. Con el objeto de promover la cultura de la probidad y la transparencia en Chile, y de construir una ciudadanía activa que se preocupa con los temas públicos, este Consejo apoyaría el proceso de formación ciudadana que comienza en la niñez y juventud. Lo anterior, a través de la generación de diferentes recursos de aprendizaje, como, por ejemplo, el perfeccionamiento docente, materiales educativos e impulso de la Iniciativa CIUDADAN@S, juego que aprovecharía la relación de los niños y jóvenes con la tecnología para promover mayores conocimientos en temas de gobierno y estado, democracia y DDHH, problemas públicos y transparencia y participación; y el cual habría sido implementado en 2018 en todos los colegios de Chile<sup>175</sup>.
202. En México, a su vez, se observaría la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual establece en sus artículos 64 al 70 los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información. Sobre el particular, su artículo 65 dispone que “[n]iñas, niños y adolescentes tienen derecho al libre acceso a la información. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán la difusión de información y material que tengan por finalidad asegurar su

---

<sup>173</sup> Disponible para consulta en: <https://radioteca.net/userprofile/instituto-costarricense-de-ensenanza-radiofonica-i/>

<sup>174</sup> Más información en: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4797/1/agesic/queremos-saber-en-marcha.html>

<sup>175</sup> Consejo para la Transparencia de Chile. [Conoce al juego CIUDADAN@S.](#)

bienestar social y ético, así como su desarrollo cultural y salud física y mental”. Este artículo, asimismo, señala que “[e]l Sistema Nacional de Protección Integral acordará lineamientos generales sobre la información y materiales para difusión entre niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en esta Ley”<sup>176</sup>.

203. La Comisión observa, asimismo, que existen en algunos países disposiciones legales generales tendientes a proteger la diversidad lingüística en el ámbito de los medios de comunicación, especialmente en la radio y la televisión, así como a garantizar el acceso a los contenidos por parte de personas con discapacidad. Sin embargo, estas normas no se dirigen especialmente a cubrir las necesidades de NNA. Por otra parte, y en términos igualmente generales, los propios Estados reconocen que estas previsiones, a pesar de su establecimiento en el marco del ordenamiento jurídico correspondiente, presentan todavía retos significativos de aplicación efectiva, derivados tanto de la reticencia por parte del sector de los medios audiovisuales con relación a su adopción, como de una falta de actuación por parte de las instancias competentes de cara a la garantía del respeto de las mismas.

### **C. Acceso de los niños, niñas y adolescentes a los medios de comunicación en la región**

204. La Comisión observa que en la región no se han podido identificar ejemplos relevantes de políticas sistemáticas y sostenidas en materia de generación de acceso equitativo por parte de NNA a los medios de comunicación, a fin de promover de forma directa el ejercicio de sus derechos a la libertad de expresión y de información. Esta ausencia de políticas públicas afecta también a la creación de espacios mediáticos gestionados, producidos y protagonizados por NNA o incluso a la mera promoción de la inclusión de enfoques no exclusivamente adulto-céntricos en el tratamiento de los asuntos y noticias que afectan a NNA. A pesar de lo anterior, existen en la región ejemplos de buenas prácticas en algunas de estas áreas.
205. Por ejemplo, en Brasil, TV Piá, bajo los auspicios de la televisión pública TV Brasil<sup>177</sup>, constituye una producción audiovisual grabada en 30 ciudades, que comenzó en 2010. Se trata de un programa que no tiene unos contenidos claramente predefinidos, sino que son los propios NNA quienes, en ejercicio de su libertad de expresión y a partir de su directa participación, van construyendo los contenidos del programa. No obstante, esta interesante iniciativa se encontraría actualmente paralizada por falta de fondos. En Argentina, a su vez, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual lleva a cabo actividades en este ámbito. Entre éstas, cabe destacar el apoyo a un noticiero realizado íntegramente por jóvenes, denominado “Aire joven. Nuestras voces, nuestras provincias, nuestras noticias”<sup>178</sup>. También en Argentina existen múltiples radios escolares, entre ellas, las “Radios CAJ”<sup>179</sup>, insertas en los Centros de Actividades Juveniles, a cargo del Ministerio de Educación. La creación de estas radios fue facilitada por un convenio firmado entre el Ministerio, la Autoridad Federal de

<sup>176</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes](#). 4 de diciembre de 2012.

<sup>177</sup> Disponible para consulta en: <http://tvbrasil.ebc.com.br/tvpia>

<sup>178</sup> Disponible para consulta en: <http://defensadelpublico.gob.ar/lineas-de-accion/aire-joven/>

<sup>179</sup> UNESCO Institute for Lifelong Learning. [Radio Escolar CAJ - FM de Adentro 94.3](#), Argentina. 5 de enero de 2017.



Servicios de Comunicación Audiovisual (el antecedente del actual Ente Nacional de Comunicaciones) y la Comisión Nacional de Comunicaciones como organismo regulador de las telecomunicaciones, y en consecuencia del uso del espectro radioeléctrico.

206. Por su parte, en Honduras, cuatro canales de televisión privados distribuyen el programa “Rompiendo el silencio”. Los programas son producidos por niños y niñas de las redes de comunicadores infantiles del país apoyados por diversas municipalidades, UNICEF y los gobiernos de Estados Unidos y Canadá. En Uruguay, el canal público de Montevideo, TV Ciudad, ofrece el programa “12/29”, que aborda temáticas de interés de adolescentes y jóvenes en Uruguay, con un especial énfasis en conocer y ofrecer de primera mano las percepciones de los adolescentes y jóvenes uruguayos a partir de un panel y diferentes temáticas de actualidad<sup>180</sup>.

#### D. Acceso directo a internet

207. La CIDH y su Relatoría Especial han señalado en diversas oportunidades que el acceso a internet constituye una condición *sine qua non* para el ejercicio efectivo de los derechos humanos hoy en día, incluyendo especialmente los derechos a la libertad de expresión y opinión, asociación y reunión, educación, salud y cultura. De este modo, el acceso a internet debe ser garantizado universalmente por los Estados, los cuales deben adoptar medidas para cerrar la brecha digital, promoviendo políticas de desarrollo de infraestructura, entre otros<sup>181</sup>. Igualmente, a fin de garantizar que las personas cuenten con la información y los conocimientos técnicos necesarios para utilizar esta herramienta y sacarle el mayor provecho, los Estados deben fomentar la alfabetización digital, promoviendo “[m]edidas educativas destinadas a promover la capacidad de todas las personas de efectuar un uso autónomo, independiente y responsable de Internet y de las tecnologías digitales”<sup>182</sup>. Además, deben promover y asegurar la participación de todos los sectores de la sociedad incluidos a todos los destinatarios de dichas medidas en el diseño e implementación de políticas eficaces y concretas en la temática<sup>183</sup>.
208. En la región se observa que el acceso a internet es un fenómeno creciente entre los niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con la publicación “Estado Mundial de la Infancia 2017: Niños en un mundo digital”, elaborada por UNICEF, 1 de cada 3 usuarios de internet en todo el mundo es un niño. De acuerdo con el informe, “[l]os niños y los jóvenes conectados están haciendo escuchar sus opiniones por medio de blogs, vídeos, redes sociales, revistas, dibujos, hashtags, podcasts y otros instrumentos. Reconocen el potencial de las herramientas digitales para ayudarles a acceder a la información y

<sup>180</sup> Disponible para consulta en: <http://www.tvciudad.uy/programa/1229-2/>

<sup>181</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17 15 de marzo 2017. Párr. 32.

<sup>182</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA), y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 1 de junio de 2011. [Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet](#).

<sup>183</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17 15 de marzo 2017. Párr. 45.

buscar soluciones a los problemas que afectan a su comunidad”<sup>184</sup>. Dicho informe constató, asimismo, que “[d]eterminados factores tales como la educación, las aptitudes del usuario, el tipo de dispositivo y la disponibilidad de contenido en el idioma local influyen en la manera en que los niños usan internet, qué hacen cuando están en línea y cómo pueden maximizar las oportunidades en línea”<sup>185</sup>.

209. Anteriormente, a través de su oficina nacional de España, UNICEF presentó un decálogo con los derechos y deberes relacionados con las TIC, en el cual se expresó la importancia de incentivar el uso y acceso de la Internet para fines informativos y recreativos, pero con responsabilidad. Los diez “e-derechos de los niños y niñas” señalados por dicha Oficina, son: (1) derecho al acceso a la información y la tecnología; (2) derecho a la libre expresión y asociación; (3) derecho de los niños a ser consultados y dar su opinión; (4) derecho a la protección contra la explotación el comercio ilegal, los abusos y la violencia; (5) derecho al desarrollo personal y a la educación; (6) derecho a intimidad de las comunicaciones por medios electrónicos; (7) derecho al esparcimiento, al ocio, a la diversión y al juego; (8) los padres tendrán el derecho y la responsabilidad de orientar, educar y acordar; (9) los gobiernos de los países desarrollados deben comprometerse a cooperar con otros países; y (10) derecho a beneficiarse y a utilizar en su favor las nuevas tecnologías<sup>186</sup>.
210. En este sentido, según la publicación “Es mejor educar que prohibir”, elaborada por UNICEF Paraguay y Global Infancia, en Paraguay, 54% de los y las adolescentes participantes del estudio tienen computadora en sus hogares, 77% tienen teléfonos celulares propios y 78% accede frecuentemente a internet. Con respecto al acceso a internet, 78% indicaron que acceden a internet frecuentemente, mientras el 65% indicó que accede a internet todos o casi todos los días, y el 47% usaría internet de 1 a 5 horas por día. Según dicha publicación, si se tiene en cuenta el estrato socioeconómico de las y los adolescentes, se observarían diferencias significativas en lo que respecta al acceso a internet. Sobre el particular, quienes pertenecen al estrato socioeconómico alto tendrían mayor acceso a internet, representando el 96,4%. Por otra parte, quienes pertenecen a los estratos socioeconómicos medio y bajo tendrían una tendencia similar en el acceso y la frecuencia en el acceso a internet, con el 70,6% y el 77,3%, respectivamente, reportando que tendrían acceso a internet frecuentemente<sup>187</sup>.
211. Por su parte, en Brasil, se observa la implementación de estrategias para la promoción de la participación en internet a través de diferentes políticas centradas en la inclusión digital y la ampliación del acceso a la banda ancha, como, por ejemplo, el *Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE)*, lanzado en el 2008, y el *Programa Nacional de Banda Larga* del 2010.

---

<sup>184</sup> Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF). [Estado Mundial de la Infancia 2017: Niños en un mundo digital](#). Diciembre de 2017. Pág. 16.

<sup>185</sup> Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF). [Estado Mundial de la Infancia 2017: Niños en un mundo digital](#). Diciembre de 2017. Pág. 20.

<sup>186</sup> Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF) España. Decálogo UNICEF “Los e-derechos de los niños y las niñas. 6 de febrero de 2004. Disponible para consulta en UNICEF; CEPAL. Desafíos: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. [Derechos de la infancia en la era digital](#). Septiembre de 2014. P. 8.

<sup>187</sup> Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF) Paraguay. [Es mejor educar que prohibir](#). Marzo de 2016.

212. Con este creciente acceso a internet por parte de NNA, ha sido reportado el aumento de los peligros tradicionales, como la intimidación, así como la creación de nuevas formas de explotación infantil y abuso. A fin de enfrentar dicha situación, Paraguay, por ejemplo, promulgó la Ley de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes contra contenidos nocivos de internet<sup>188</sup>. Esta ley “[t]iene por finalidad la protección integral del niño, niña y adolescente frente, a los efectos que puedan generar en ellos los contenidos nocivos a que se accedan o se encuentren en internet”<sup>189</sup>. Prevé la creación del Observatorio Nacional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Internet (ONAI), el cual es integrado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) y otras instituciones públicas u organismos de la sociedad civil que impulsen actos afines al objeto de dicha ley<sup>190</sup>. Entre sus funciones, se encuentra monitorear los contenidos que circulan en Internet y realizar informes públicos; recibir denuncias sobre prestadores de servicios de internet (SIP) y establecimientos o instituciones de todo tipo que no cumplan con lo dispuesto en esta ley, y remitir las mismas a las autoridades de aplicación competentes; así como asesorar a otras instancias del Estado o de la sociedad civil o sector privado en materia de protección y promoción de contenidos para niños, niñas y adolescentes en internet, entre otros<sup>191</sup>.
213. La mencionada Ley también prevé sanciones a los proveedores de servicios de internet que no cumplan con lo dispuesto en dicha ley, al indicar que éstos “[s]erán sancionados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), de acuerdo a la gravedad de la infracción y al carácter de reincidente del infractor con una pena de multa entre el 0,1% (cero coma uno por ciento) al 3% (tres por ciento) de los ingresos brutos totales percibidos por la prestación de servicios de telecomunicaciones, en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior a aquel en el cual se cometió la infracción. Los establecimientos públicos o privados que incumplan lo dispuesto en la presente Ley, serán sancionados por las intendencias municipales, de acuerdo con la gravedad de la infracción y al carácter de reincidente del infractor con una pena de multa de entre 10 (diez) a 200 (doscientos) jornales mínimos”<sup>192</sup>. Sumado al anterior, en 2017, el Decreto No 7052 del Poder Ejecutivo paraguayo lanzó el Plan Nacional de Ciberseguridad, el cual incluiría un eje específico para abordar temas relacionados a la protección de los niños, niñas y adolescentes<sup>193</sup>.
214. Por su parte, en Guatemala, la Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI) y sus organizaciones miembros, realizarían

---

<sup>188</sup> Congreso de la Nación Paraguaya. [Ley No. 5653 de Protección de niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos de internet](#). Publicada el 25 de agosto de 2016.

<sup>189</sup> Congreso de la Nación Paraguaya. Artículo 1 de la [Ley No. 5653 de Protección de niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos de internet](#). Publicada el 25 de agosto de 2016.

<sup>190</sup> Congreso de la Nación Paraguaya. Artículo 7 de la [Ley No. 5653 de Protección de niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos de internet](#). Publicada el 25 de agosto de 2016.

<sup>191</sup> Congreso de la Nación Paraguaya. Artículo 8 de la [Ley No. 5653 de Protección de niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos de internet](#). Publicada el 25 de agosto de 2016.

<sup>192</sup> Congreso de la Nación Paraguaya. Artículo 9 de la [Ley No. 5653 de Protección de niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos de internet](#). Publicada el 25 de agosto de 2016.

<sup>193</sup> Presidencia de la República del Paraguay. [Decreto No. 7052](#). 24 de abril de 2017.

acciones para fomentar la protección y reducción de vulnerabilidades de la niñez y adolescencia en el ciberespacio y el uso de redes sociales.

215. Por último, es importante destacar los programas y/o campañas que promueven los derechos de NNA en el acceso y uso de Internet en Centro América y República Dominicana. En países como República Dominicana y El Salvador fueron adoptados programas como “Internet Sano”, a fin de generar material informativo sobre el mal uso de Internet, y “Ensanche de las Tecnologías de Información y Comunicación y su Uso Responsable” (ENSANCHE), que se orientaría también a docentes. Se observa también en la región otro tipo de formación, que es la del desarrollo de capacidades tecnológicas específicas. Sobre el particular, en Panamá y Guatemala se desarrollaron los programas “Aprende al Máximo”, que se orientan mayormente a ciencias duras; en Honduras, el Plan Nacional de Alfabetización Digital, y en Costa Rica, el Plan de Informática Educativa<sup>194</sup>.

### **E. Educación sobre los derechos comunicacionales de la niñez y la adolescencia**

216. En materia de educación en el ámbito de los medios de comunicación con el objeto de garantizar una mejor promoción y protección de los derechos de NNA, la Comisión observa la ausencia de políticas públicas estables y sostenidas en la región. Dicho lo anterior, es necesario mencionar ejemplos como el diseño curricular nacional en el marco del sistema educativo peruano, el cual desarrolla el área de Comunicación a partir de la educación secundaria. Este área tiene como propósito “fortalecer las capacidades comunicativas desarrolladas por el estudiante en el Nivel Primario, posibilitando así su interrelación con los demás en los diferentes espacios: la escuela, la familia, las instituciones y la comunidad”<sup>195</sup>. En Jamaica, el regulador audiovisual (*Broadcasting Commission*) ha desplegado en el pasado una campaña a través de medios convencionales y redes sociales orientada a prevenir el acceso y proteger a NNA frente a contenidos dañinos y/o ilegales. Asimismo, en colaboración con UNESCO y las autoridades educativas del país, el regulador está también implementando un programa de alfabetización mediática a través de las escuelas.
217. En Costa Rica, el ya mencionado Patronato Nacional de la Infancia ha puesto a disposición de los y las periodistas la investigación “Inocencia perdida: de cómo percibe la prensa costarricense a la población de personas menores de edad”, la cual contiene un análisis de la cobertura noticiosa del tema de niñez y adolescencia durante un año, así como quince recomendaciones para un tratamiento informativo respetuoso de los derechos de NNA<sup>196</sup>. En Argentina, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual se ha embarcado directamente en proyectos destacables en el ámbito de la educación. Tales proyectos incluyen, entre otros, la elaboración, junto con UNICEF, de un documento de recomendaciones para la cobertura responsable de situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes, así como los proyectos “La

---

<sup>194</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) e Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes (IIN). [Lineamientos para el empoderamiento y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Internet en Centroamérica y República Dominicana](#). Enero 2018. Pág., 79.

<sup>195</sup> Más información disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/pdf/documentos-primaria-comunicacion-iv.pdf>

<sup>196</sup> Disponible para consulta en: <https://www.pani.go.cr/files/Manual-Derechos-de-la-Infancia.pdf>

Defensoría va a la escuela”<sup>197</sup>, “La Defensoría va al barrio”<sup>198</sup>, y “La comunicación no es un cuento”<sup>199</sup>. En el marco del Programa Nacional “Nuestra Escuela” del Ministerio de Educación de la Nación, la Defensoría del Público desarrolló durante 2015 el curso virtual “Derecho a la comunicación para chicos y chicas – Su abordaje en la escuela”, destinado a docentes de nivel primario y secundario, con el objetivo de brindar herramientas a las y los educadores para trabajar en el aula los derechos comunicacionales de la niñez y la adolescencia de manera transversal<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Disponible para consulta en: <http://defensadelpublico.gob.ar/la-defensoria-del-publico-va-a-la-escuela/>

<sup>198</sup> Disponible para consulta en: <http://defensadelpublico.gob.ar/la-defensoria-va-al-barrio-un-recorrido-por-todo-el-pais-desde-la-mirada-de-la-juventud/>

<sup>199</sup> Disponible para consulta en: <http://defensadelpublico.gob.ar/la-comunicacion-no-es-cuento-nuevo-libro-de-la-defensoria/>

<sup>200</sup> Disponible para consulta en: <http://defensadelpublico.gob.ar/curso-el-derecho-a-la-comunicacion-de-chicos-y-chicas/>



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES





## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

218. Los Estados de la región deben revisar la normativa que establezca restricciones desproporcionadas a la libertad de expresión y opinión de niños, niñas y adolescentes, tomando en consideración la obligación de garantizar y promover el derecho de éstos a la libertad de expresión y a ser escuchados en los temas que les interesan o involucran.
219. La orientación de los adultos en materia de expresión es necesaria, pero debe reducirse a medida que los menores de edad van madurando y adquiriendo conciencia de su propio pensamiento y opinión. Esta obligación de los adultos no debe ser entendida como un límite al derecho de niños y niñas a expresar sus demandas, ideas y pensamientos.
220. Las protecciones a la privacidad y dignidad de la niñez no son objetivos opuestos, sino complementarios, y no deben utilizarse para restringir la difusión de opiniones e informaciones de interés público. Cualquier restricción a la libertad de expresión que persiga el interés legítimo de la protección de la niñez debe ser fijada por ley y ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr.
221. Las autoridades de regulación audiovisual, organismos en materia de juventud, jueces y fiscalías, e incluso las autoridades laborales que comparten atribuciones en la materia, deben desarrollar un mejor grado de coordinación y claridad institucional para promover el acceso de los NNA a los medios de comunicación y una mejor ponderación de la promoción y protección de éstos en los distintos niveles, en línea con los estándares internacionales.
222. Estas adecuaciones normativas de los países de la región que refieren a medios de comunicación y niñez deben realizarse a la luz de la armonización de los instrumentos interamericanos que protegen la libertad de expresión y los instrumentos internacionales en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes, que consagran el principio de observar asimismo el interés superior de la niñez.
223. En general, en la región se han establecido limitaciones razonables al funcionamiento de los medios de comunicación bajo los estándares del Sistema Interamericano (horario de protección, prohibición o limitación de emitir determinados contenidos, obligaciones de clasificación, etc.), pero el desafío se encuentra en la falta de organismos independientes eficaces para hacer cumplir estas regulaciones. Los Estados deben establecer órganos independientes de la injerencia política y económica para regular éste y otros aspectos del funcionamiento de los medios de comunicación.

224. Los Estados deben promover y fomentar la producción de contenidos dirigidos a la infancia con relación a los medios de comunicación, para la publicación o difusión de contenidos favorables al desarrollo de los menores y de sus derechos, dado que, en la actualidad, los contenidos dirigidos a niños, niñas y adolescentes son particularmente escasos.
225. Los Estados deben adoptar medidas para garantizar el acceso de los NNA a Internet en todos los entornos, teniendo en cuenta el papel central que juega en la promoción de todos los derechos de la niñez, en particular del derecho a la libertad de expresión, a la participación en la vida pública y a la educación. Para ello, es indispensable adoptar medidas de diferenciación positiva para cerrar la brecha digital respecto de niños de comunidades que tienen un acceso muy limitado o carecen de él.
226. Los Estados en los diferentes niveles educativos deben capacitar y alfabetizar a niñas y niños en el uso de Internet y otros medios, como recurso positivo que beneficia el proceso de formación de cada niño, sin perjuicio de capacitar respecto a las medidas que pueden adoptar padres y menores de edad para proteger la dignidad y privacidad de éstos, pero sin llegar a presentarlo como un medio de comunicación negativo o peligroso.
227. Los Estados deberían crear fondos públicos concursables, o incentivos fiscales en materia de contenidos orientados a niños, niñas y adolescentes, a fin de generar un mayor volumen de contenidos audiovisuales en los que exista una mayor representación de los niños, niñas y adolescentes de la región, en particular, en el ámbito de los medios públicos audiovisuales.
228. Los medios de comunicación y las autoridades nacionales y locales deben invertir recursos y promover contenidos con un enfoque más local, particularmente dirigidos a determinados grupos sociales y lingüísticos, así como a la niñez de los pueblos originarios.
229. Los medios de comunicación deben desarrollar y explicitar procesos de auto-regulación, con el establecimiento de normas de ética periodística y mecanismos de rendición de cuentas a las audiencias para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito de los medios de comunicación.
230. Es aconsejable la existencia de entidades públicas que reciban demandas del público sobre el tratamiento que los medios de comunicación le dan a los contenidos dirigidos a la niñez, en tanto utilicen mecanismos de recomendaciones, promoción y capacitación.
231. Los Estados deben revisar las medidas adoptadas para regular los contenidos publicitarios y la comunicación comercial dirigida a los niños, niñas y adolescentes y, su vez, fomentar los mecanismos de auto-regulación y co-regulación de la industria publicitaria, con especial énfasis en evitar la promoción de alimentos no saludables.
232. Las entidades académicas deben apostar a la creación de observatorios u otras plataformas y centros de investigación en materia de promoción y protección de niños,

niñas y adolescentes en los medios de comunicación, incluyendo los desafíos que presenta el espacio digital.

233. El sistema educativo debe establecer en forma urgente programas para la introducción de la educación y la alfabetización mediática, incluyendo las nuevas tecnologías de información y comunicación en los currículos educativos, dado que en la región son instrumentos todavía escasos y no responden a una política clara en la materia.