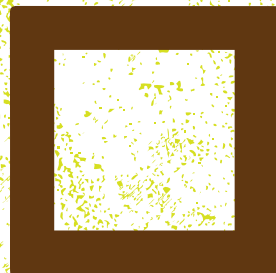
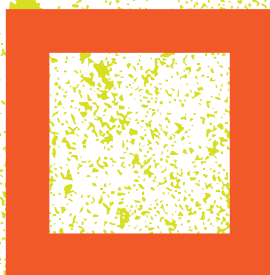
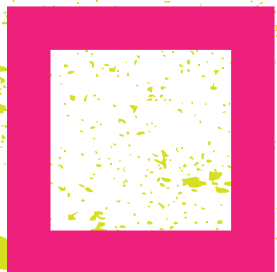


INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2018



Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales;
Tomás Vial Solar (editor general) / Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile
2018

Santiago de Chile: la universidad: Centro de Derechos Humanos, Facultad de
Derecho de la universidad, 2018, 1ª edición, p. 592, 15 x 23 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: In38

Colección Derecho

Incluye presentación de los Dres. Tomás Vial Solar y Lidia Casas
directora del Centro de Derechos Humanos de la universidad, notas al pie de página
y biografías de los autores del informe 2018.

Materias:

Chile. Derechos Humanos.
Justicia y verdad. Chile.
Derecho de las mujeres. Chile.
Derechos de los pueblos indígenas. Chile.
Derecho a la información y libertad de expresión. Chile.
Equidad de género. Educación. Chile.
Derechos laborales. Chile.
Violencia contra la mujer. Chile.
Personas con discapacidad mental. Chile.
Privados de libertad. Chile.
Empresas, aspectos sociales.
Derechos del niño. Chile.
Derecho de las personas LGTBI. Chile.
Inmigrantes, situación jurídica.

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2018

©VV.AA.

©Ediciones Universidad Diego Portales, 2018

Primera edición: noviembre de 2018

Inscripción nº 297.868 en el Departamento de Derechos Intelectuales

Universidad Diego Portales

Facultad de Derecho

Av. República 105

Teléfono (56-22) 676 2601

Santiago de Chile

www.derecho.udp.cl

Editor general: Tomás Vial

Edición: Vicente Parrini

Diseño: Mg Estudio

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S.A.



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN¹

- 1 Sección escrita por Enrique Petar Rajevic Mosler. El autor agradece la colaboración de los alumnos ayudantes de la Facultad de Derecho UDP Kurt Scheel y Alonzo Ramírez en la pesquisa de los hechos y sucesos relevantes del periodo analizado.

SÍNTESIS

La sección analiza la situación del derecho a la información y de la libertad de expresión en el periodo bajo análisis. Respecto a la primera se destaca la situación de la reforma constitucional sobre acceso a la información, los principales casos judiciales y la situación de falta de transparencia del Senado por los informes de asesorías. En cuanto a la segunda se describe la situación del mercado de medios de comunicación, las restricciones al acceso de los medios al mundo político, las querellas contra autores de publicaciones, y las restricciones al acceso en casos de lavados de dinero y corrupción.

PALABRAS CLAVES: derecho a la información, secreto, transparencia, control social, libertad de expresión, pluralismo de medios de comunicación, democracia.

INTRODUCCIÓN

La circulación fluida y oportuna de información veraz es clave para lograr una deliberación pública que permita ponderar los diversos y muchas veces contrapuestos intereses presentes en la sociedad, o al menos para aproximarse a ese ideal que es consustancial a una democracia, esto es, a un régimen de gobierno que supone la igual dignidad de las personas. De lo contrario, las diferencias de hecho que existen entre los sujetos, y que generan posiciones de poder desiguales, se intensifican al punto de impedirnos distinguir la realidad. De allí que sea relevante hacer seguimiento, análisis y crítica a la situación del derecho de acceso a la información y la libertad de expresión, objeto de esta sección. Hay que reconocer que como país hemos avanzado significativamente en ambos derechos tras sentencias de la Corte IDH en casos como *La Última tentación de Cristo* (2001), *Palamara Iribarne* (2005) o *Claude Reyes* (2006), que en la década pasada pusieron de relieve nuestras carencias. Pero los avances, entre los que destaca la Ley de Acceso a la Información Pública (2008), nos exigen ser más agudos para calibrar el real estado de estos derechos entre nosotros. Las líneas que siguen son un esfuerzo circunscrito en esa dirección.

1. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

1.1 Síntesis

Chile cuenta desde 2008 con una Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley 20.285,² que consagró un ente autónomo, el Consejo para la Transparencia, con el propósito de resguardar su cumplimiento en el ámbito administrativo. A 10 años de la entrada en vigencia de la ley, se ha extendido el ejercicio de este derecho cambiando drásticamente el panorama que describía la sentencia de la Corte IDH en el caso *Claude Reyes y otros contra Chile*, de 2006, generándose una copiosa

2 Publicada en el D.O. del 20 de agosto de 2008.

jurisprudencia.³ Lo anterior es producto de una ambiciosa política pública que ya revisaron los *Informes* de 2009 y 2010 y que ha tenido efectos muy positivos en general. Sin embargo, los hechos del periodo examinado demuestran que, pese a los avances, subsisten problemas en materia de acceso a la información que requieren ajustar el modelo para garantizar la adecuada observancia de este derecho.

1.2 Enumeración de los estándares a emplear

El marco en que nos movemos es básicamente el que surge de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Chile en 1990,⁴ que siguiendo al art. 19.2 del Pacto de Derecho Civiles y Políticos, o PIDCP, de 1966, reconoce en su art. 13.1, la libertad de buscar y recibir informaciones. Esto es entendido por la Comisión IDH como el precepto que reconoce que el “acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos”, cuyo ejercicio los Estados “están obligados a garantizar” y que “sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”,⁵ algo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha profundizado señalando que:

dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.⁶

- 3 El sistema de reportes del Consejo para la Transparencia informa que al 20 de agosto de 2018 se han presentado 503.700 solicitudes de acceso a la información a través del Portal de Transparencia, que registra información desde 2013 sin incluir a todas las entidades públicas, lo que hace que la cifra desde la vigencia de la ley sea superior. El sistema registra a la misma fecha 26.164 impugnaciones presentadas ante este Consejo (24.967 de las cuales ya fueron resueltas) y 832 reclamos judiciales contra las decisiones del Consejo, principalmente reclamos de ilegalidad, recursos de queja en contra de sus sentencias y requerimientos de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional.
- 4 Publicada en el D.O. del 5 de enero de 1991.
- 5 CIDH, *Declaración de principios sobre libertad de expresión*, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000, punto 4.
- 6 Corte IDH, *caso Claude Reyes y otros contra Chile*, 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

Nuestra jurisprudencia constitucional y ordinaria ha seguido análogo camino, la primera incluso antes de la Ley de Transparencia, en 2007, al afirmar que el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido implícitamente en el artículo 19 N° 12° de la Constitución, como un mecanismo esencial para la vigencia plena del régimen democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades unida a la consiguiente rendición de cuentas que ese sistema político supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía.⁷ La Corte Suprema ha acogido este criterio afirmando que, en virtud de lo anterior, los órganos del Estado deben dar a conocer sus actos decisorios –tanto en sus contenidos como en sus fundamentos– y obrar con la mayor transparencia posible en los procedimientos a su cargo.⁸

A nivel regional el desarrollo de este derecho ha dado origen a una Ley modelo interamericana sobre acceso a la información⁹ y una Guía para su implementación.¹⁰ Adicionalmente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sistematizado los deberes y obligaciones involucrados en este derecho. Sobre esta base revisaremos los hechos del periodo que examina este *Informe*.¹¹

1.3 Hechos y sucesos relevantes del periodo junio 2017/junio 2018

1.3.1 La reforma constitucional sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública en el limbo

A inicios de 2013 un grupo transversal de integrantes del Senado presentó una moción para otorgar reconocimiento constitucional al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información pública (Boletín 8805). Dos años después, las diferencias surgidas entre las Cámaras hicieron necesario generar una Comisión Mixta que las armonizara, la que demoró nada menos que dos años en lograr su objetivo. El texto resultante¹² elevaba la transparencia a la categoría de principio, enmendando con ello la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

7 Tribunal Constitucional, sentencias roles 634-2007, 9 de agosto de 2007, considerando 9°, 1990-11, del 5 de junio de 2012, considerando 25°, etc.

8 Corte Suprema, *Dirección Nacional del Servicio Civil con Consejo para la Transparencia*, Rol 6785-2013, 18 de diciembre de 2013, considerando 25°.

9 Aprobado por la AG - AG/RES. 2607 (XL-O/10), cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

10 Documento presentado por el grupo de expertos sobre Acceso a la Información de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. OEA/Ser.G, CP/CAJP-2841/10, 23 abril 2010.

11 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2a ed., 2011.

12 Congreso Nacional. Comisión Mixta, Boletín 8805, *Informe Complementario*, 9 de marzo de 2018.

que desde 2012 lo ha relativizado.¹³ Por otro lado, reconocía expresamente, en un nuevo inciso del art. 19 N° 12, el derecho “a buscar, requerir y recibir información pública, en la forma y condiciones que establezca la ley”.¹⁴ Hasta allí el hecho parece positivo.

Sin embargo, sometido el informe a votación en el Senado el 14 de marzo de 2018, esto es, ya con sus integrantes elegidos en las elecciones de 2017, se terminó por suspender la votación que había sido abierta remitiendo nuevamente el texto a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia para un nuevo informe, algo totalmente fuera del Reglamento (y del procedimiento constitucional de formación de la ley) toda vez que la Comisión Mixta ya había emitido su informe. En rigor, se desprende de la versión taquigráfica¹⁵ que no había votos para aprobar una reforma de este tipo, registrando opiniones que estimaban preferible restringir la publicidad solo a los “actos jurídicos administrativos” y no al “desempeño que debe tener un funcionario público al ejercer sus funciones públicas” (Senador Huenchumilla), o que un texto como el propuesto podría “llegar al extremo de que las reflexiones para arribar a una conclusión sean usadas en contra de determinado servidor público”, afectando los procesos deliberativos (senadora Rincón), lo que haría preferible rechazarla (senador Guillier). De 11 participantes del debate (excluyo al senador Montes, que interviene moderando la discusión como presidente de la Corporación) apenas dos plantean un voto sin reservas (senadores Araya y Letelier), dos votarían a favor pero explicitando temores de calado (senadores Coloma y Lagos) y el resto se opone o pide la suspensión de la votación (senadora Rincón y senadores Allamand, Chahuán, García, Guillier, Huenchumilla y Pizarro). Hasta la fecha de redacción de este *Informe* la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia no ha tratado esta reforma, según consignan las tablas disponibles en la web, lo que parece presagiar que el propósito implícito es que nunca concluya su tramitación.

13 El propio Tribunal Constitucional ha dicho que esta reforma “...es una reacción a fallos de esta Magistratura, en triple sentido. En primer lugar, que el artículo 8° no establece el principio de transparencia (STC Rol N° 1990/2012). En segundo lugar, que la Constitución no consagra un derecho de acceso a la información de un modo expreso (STC Rol N° 634/2007). En tercer lugar, que la Constitución no habla de información (STC roles N°s 2246/2012, 2153/2013 y 2379/2013)”. Tribunal Constitucional, sentencia rol 3111-16, 23 de marzo de 2017, considerando 24°.

14 Si bien esto habilitaría el recurso de protección, la Comisión Mixta incluye en su informe una minuta del Consejo para la Transparencia que defiende la necesidad de agotar previamente la vía administrativa en los casos de que conoce ese órgano. Congreso Nacional. Comisión Mixta Boletín 8805, *Informe Complementario*, 9 de marzo de 2018, p. 5-7.

15 Senado. Diario de sesiones. Legislatura 366ª, Sesión 2ª Ordinaria, 14 de marzo de 2018.

Paradójicamente, el 15 de mayo de 2018, se aprobó la reforma constitucional que reconoce expresamente el derecho a la protección de los datos personales,¹⁶ algo que parece sugerir que la privacidad gana terreno sobre la transparencia.

Las opiniones vertidas en la sala del Senado parecen anticipar que el problema real es el acceso ciudadano a las deliberaciones políticas, en rigor, un problema que ha estado indirectamente detrás de los casos más sonados sobre correos electrónicos, aunque el argumento para negar el acceso a ellos sea la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.¹⁷ Pensar que la introducción del principio de transparencia implique una apertura total e indiscriminada en esta materia es una exageración, especialmente considerando que este tipo de “mandatos de optimización” pueden ser perfectamente modulados por el legislador, en términos que impidan tal resultado. Así, por ejemplo, la Ley Modelo de la OEA considera dentro de las excepciones al derecho de acceso generar “un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo” a “la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas” (art. 40.b.3). Algo parecido puede encontrarse en la sección 35 de la *Freedom of Information Act* de Reino Unido, de 2000. Esta visión restrictiva es una mala noticia, porque no consolidar los avances que proponía la reforma puede auspiciar una involución y extenderse a otras materias distintas a las que parecían atribular a nuestros parlamentarios. Se trata, por ello, de un retroceso para el derecho de acceso a la información pública

1.3.2 Las negativas del Senado a entregar copia digital de los contratos de asesorías externas y los informes resultantes

En 2017 la ONG Chile Transparente solicitó a la Cámara de Diputados copia de las asesorías externas contratadas por los diputados entre noviembre de 2015 y septiembre de 2016, accediendo esta institución a entregar la información que consistió en 3.205 archivos agrupados en 1.426 carpetas.¹⁸ Esta acción, coordinada con la unidad de investigación de AhoraNoticias, noticiero del canal Megavisión, permitió detectar copias textuales de sitios de internet, documentos públicos y trabajos de terceros¹⁹ que, en muchos casos, parecían encubrir el financiamiento de otras actividades, generando un escándalo mediático y una posterior modificación del sistema de

16 Ley 21.096, de reforma constitucional, que consagra el derecho a protección de los datos personales (D.O. 16 de junio de 2018).

17 Tribunal Constitucional, sentencias roles 2153-2011, 11 de septiembre de 2012, y 2246-2011, 31 de enero de 2013.

18 Senado, *Resolución de la Comisión de Ética y Transparencia sobre la SOL007830*, de 01.08.2018, p. 4.

19 Ahorannoticias.cl: “Congreso Papers”. 6 de septiembre de 2017.

asesorías externas de la Cámara de Diputados para evitar la reiteración de estos hechos.²⁰

En contraste, la misma solicitud presentada en el Senado, que tiene su propia estructura administrativa paralela a la de la Cámara de Diputados, fue rechazada en diversas oportunidades, incluso cuando el organismo que requirió los informes fue la Fiscalía Oriente (que encabeza una investigación sobre el uso de estas asignaciones). La última solicitud al Senado fue presentada por Chile Transparente el 22 de marzo de 2018, acotándola a “todos los contratos de asesorías externas solicitadas por los honorables senadores o jefes de comités, durante los primeros y segundos semestres de los años 2015 y en caso que existan copias de todos los informes y reportes de actividades, de ser procedente, de asesorías externas contratadas en base a solicitud de los honorables senadores o jefes de comités, durante el mismo periodo antes señalado” (solicitud folio SOL007830). En la respuesta, del 19 de abril de 2018, el Senado volvió a denegar la petición argumentando “el [elevado] volumen de antecedentes que se solicitan” que impediría “proceder a la recopilación de la gran cantidad de antecedentes que solicita, para luego proceder a digitalizarlos”, citando el artículo 21 c) de la Ley de Transparencia. Agregó que los informes solo podrían entregarse previa verificación, caso a caso, de la no concurrencia de una causal de secreto, análisis que exigía consultar al o a la parlamentario/a que lo encargó.²¹ La unidad de investigación de AhoraNoticias obtuvo análogos respuestas al solicitar estos informes al Senado en peticiones sucesivas hechas entre noviembre de 2016 y marzo de 2017.²²

20 El artículo 17 del nuevo Reglamento de asesorías externas de la Cámara, aplicable desde 2018, señala que mensualmente se publicarán “en la página Web institucional, la nómina de las personas naturales o jurídicas contratadas con cargo a la Asignación de Asesorías Externas, así como la materia de la asesoría otorgada, el diputado y el monto pagado en virtud de cada contrato”. Los informes, contratos y demás antecedentes relativos a la utilización de estos recursos quedarán a disposición del Comité de Auditoría Parlamentaria “y su publicidad se regirá por lo indicado en la Ley de Transparencia”. El reglamento declara su reserva, “sin necesidad que el solicitante lo exprese, por un periodo de hasta treinta días contados desde su entrega a la Sección”. Añade que “Los solicitantes podrán requerir una reserva de hasta dos meses, siempre que lo expliciten al requerir la asesoría. Vencidos estos plazos, los informes y reportes de asesoría quedarán a disposición de quien solicite su consulta”.

21 La Tercera.com: “Asesorías del Senado: Chile Transparente reclama ante Comisión de Ética por negativa a entregar los informes”. 10 de mayo de 2018.

22 La primera respuesta, durante la presidencia del Senado de Ricardo Lagos Weber, explicaba igualmente que recopilar los informes “constituye una labor de largo aliento que no puede ser cumplida dentro de los plazos legales”. La respuesta a la segunda petición se excusaba de esta manera: “En consideración a que su solicitud no individualiza el informe que en particular se pide, el señor Senador y el Asesor, no pueden otorgar las respectivas autorizaciones...”. Y fue por eso que la tercera solicitud, hecha al presidente de ese entonces, Andrés Zaldívar, especificó todos esos detalles requeridos. Sin embargo, la tercera respuesta también fue de rechazo, aunque puntualiza que “hay más de 770 informes del 2015 y cerca de 800 del 2016”, y también termina denegando el acceso a la información solicitada porque “implica destinar a dichas tareas un elevado número de funcionarios”. Ahorano Noticias.cl: “Asesorías externas: Senado nuevo, secreto antiguo”. 24 de abril de 2018.

A causa de esta negativa la ONG interpuso una reclamación ante la única instancia posible, la Comisión de Ética del propio Senado, que integran cuatro senadores y una senadora, siendo también rechazada al cierre de este texto, negativa que no revisamos en detalle por escapar del límite temporal de este *Informe*, pero que mantiene la reserva de esta información.²³ Como punto de inflexión, menos de una semana después, la totalidad de los senadores socialistas publicó en internet las asesorías externas de la bancada declarando que subirían, además, los informes individuales de cada senador, algo que contradice fuertemente el criterio de la Corporación.²⁴

La actitud del Senado es inconsistente con la que tuvo la Cámara de Diputados ante igual requerimiento, particularmente considerando que dado el mayor número de diputados que senadores (hasta 2017 habían 120 diputados y 38 senadores) el argumento de la distracción indebida no se sostiene. Resulta igualmente inconsistente ante lo resuelto por la bancada socialista, que “voluntariamente” está transparentando dicha información. Esta forma de obrar, que ni siquiera abrió espacio a una entrega parcial de lo solicitado, no se ajusta al principio de máxima divulgación, reconocido como uno de los “principios rectores” que rigen el derecho de acceso a la información en el ámbito interamericano,²⁵ y obstaculiza la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, valores a los que sirve estrechamente este derecho,²⁶ mucho más si estamos frente a representantes populares que, en su calidad de servidores públicos, deberían tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica y al control democrático.²⁷

Adicionalmente, lo ocurrido pone de relieve la fragilidad de los sistemas de garantía entregados a la autotutela de los propios organismos requeridos, como ocurre con los órganos ajenos a la administración del Estado en Chile. En este punto es esencial contar con organismos garantes de rango constitucional que puedan ejercer su rol más allá de la administración pública, o con entidades de control interno autónomas e integradas por personas independientes, algo que no parece resguardar suficientemente el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo en

23 Senado, *Resolución de la Comisión de Ética y Transparencia sobre la SOL007830*, 1 de agosto de 2018, p. 4.

24 Disponibles en <https://www.senadoressocialistas.cl>.

25 Corte IDH, *Caso Claude Reyes*, op. cit., párr. 92, y CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2ª ed., 2012, p. 4.

26 Cfr. la Declaración Conjunta de 2004 del Relator Especial de la ONU para la libertad de opinión y de expresión, del Representante para la libertad de los medios de comunicación de la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa y del Relator Especial de la OEA para la libertad de expresión.

27 Corte IDH, *Palamara Iribarne contra Chile*, 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83.

septiembre de 2018 (Boletín N° 12.100-07). No puede ser que este tipo de impugnaciones sea resuelta por quienes van a verse afectados por lo que se resuelva, como ocurre hasta ahora. Al ser así no puede sostenerse que exista un recurso efectivo contra los actos violatorios de este derecho, al menos en los términos que exige el art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), de manera que aquel no se está respetando a cabalidad.

1.3.3 Las contradictorias sentencias de la Corte Suprema sobre las actas del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)

En los 12 últimos meses, la Tercera Sala de la Corte Suprema dictó dos sentencias contrapuestas sobre acceso a la información y seguridad de la nación que recaen sobre las actas del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), entre 1989 y 2012, que el Estado Mayor Conjunto rechaza entregar a dos solicitantes que interponen, en cada caso, sendos amparos ante el Consejo para la Transparencia (CplT). Teniendo a la vista los descargos y un cuadro resumen de las 24 actas de las sesiones celebradas en ese periodo (indicando fecha y contenido genérico de las materias tratadas), remitido por el Estado Mayor Conjunto, dando cumplimiento a una medida para mejor resolver, el CplT decide reservar algunas actas por estimar que su difusión afectaría la seguridad de la nación o el interés nacional y ordena entregar la mayoría.²⁸⁻²⁹

Contra estas decisiones el Consejo de Defensa del Estado (CDE), actuando en representación del Estado Mayor Conjunto, dedujo reclamos de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, uno rechazado totalmente³⁰ y el otro parcialmente³¹, y luego recursos de queja ante la Corte Suprema. En lo medular, la discusión de estos casos recae sobre: (a) la publicidad o secreto de las actas de sesiones del COSENA celebradas entre 1989 y la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Constitucional 20.050, de 2005, que el COSENA había

28 En el caso de la N° 8 solo parcialmente.

29 Consejo para la Transparencia, Decisiones C2803-15, de 29 de marzo de 2016, y C2474-16, del 25 de octubre 2016.

30 Corte de Apelaciones de Santiago. *Consejo de Defensa del Estado con Consejo para la Transparencia*, Rol 4670-2016, 14 de marzo de 2017.

31 Corte de Apelaciones de Santiago. *Consejo de Defensa del Estado con Consejo para la Transparencia*, Rol 13045-2017, del 27 de junio de 2017. Corresponde a la decisión C2474-16 y se acoge solo en cuanto a reservar las actas 7 y 9, de 1990 y 1991, donde se debate un proyecto de ley sobre ingreso y salida de tropas hacia y desde el territorio nacional. El CplT estimó que debían entregarse pues su revelación no afectaría cierta y específicamente la seguridad de la nación o al interés nacional. En cambio, la Corte de Apelaciones considera que “su publicidad sí compromete la seguridad de la nación y el interés nacional, ya que se trata de una materia estratégica –la defensa nacional–, cuya divulgación puede acarrear conflictos en la actualidad con países vecinos y afectar las relaciones internacionales. Además, no se entiende que en el caso del acta N° 8 que también se refiere al ingreso y salida de tropas, se haya declarado la reserva de dicha información” (cons. 25°).

declarado reservadas, aplicando el inciso 2° del artículo 96 de la Constitución entonces vigente,³² norma que en 2005 fue sustituida por el art. 107,³³ y otras en que el COSENA no declaró dicho carácter pero igualmente existirían, desde la perspectiva del Estado Mayor Conjunto, antecedentes que justificaban reservar la información; y (b) si el COSENA es o no un órgano de la administración del Estado, pues el Estado Mayor alega que no lo sería y, por lo mismo, no se le aplicaría la Ley de Transparencia ni la competencia del CplT.

En la primera sentencia³⁴ la Corte Suprema mantiene lo resuelto por la Corte de Apelaciones, declarando que: (a) las actas debían revisarse bajo los criterios constitucionales fijados en 2005, descartando mantener la reserva declarada en virtud del extinto artículo 96 de la CPR, y llevando a una revisión acta por acta en que coincide con los criterios del CplT y la sentencia de ilegalidad; y (b) el COSENA desarrolla una función administrativa regida por la Ley de Transparencia.

Casi cuatro meses más tarde la Corte Suprema cambia el enfoque y acoge el recurso de queja del CDE.³⁵ Primero, estima que la Ley de Transparencia no es aplicable al COSENA dado que el artículo 1° de la LBGAE³⁶ no lo incluyó expresamente en la administración del Estado, debiendo el propio COSENA y no el CplT “determinar si las actas extendidas con ocasión de sus sesiones son de carácter público o reservado” (consid. 17°). Además, sorprendentemente consigna que la Corte “...no ha podido acceder al contenido de las actas de cuya publicidad se trata, de lo que se sigue... que no es posible resolver acerca del mérito de la decisión adoptada por los magistrados recurridos”, pues

32 “Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo”. La Letra b), a su turno, permitía al COSENA “Representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional”. Desde 2005 el texto constitucional regula este tema en el art. 107 que dispone: “Las actas del Consejo serán públicas, a menos que la mayoría de sus miembros determine lo contrario”.

33 Cuyo inciso 3° dispone que las actas de este Consejo “serán públicas, a menos que la mayoría de sus miembros determine lo contrario”.

34 Corte Suprema, CDE – Fisco, *Estado Mayor Conjunto contra Integrantes de la Sexta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago*, Rol 9219-2017, 29 de noviembre de 2017. Pronunciada por la Tercera Sala integrada por los ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sr. Manuel Valderrama R. y los abogados integrantes Sr. Jaime Rodríguez E. y Sr. Juan Eduardo Figueroa V. (redactor).

35 Corte Suprema, CDE- Fisco, *Estado Mayor Conjunto contra Integrantes de la Sexta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago*, Rol 34129-2017, 20 de marzo de 2018. Pronunciada por la Tercera Sala integrada por los ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Carlos Aránguiz Z. y Sr. Arturo Prado P. (redactor) y los abogados integrantes Sr. Jorge Lagos G. y Sr. Rafael Gómez B.

36 Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1/19.653 (D.O. 17.11.2001).

no podría hacerlo fundada “en elucubraciones, figuraciones o meras suposiciones” (consid. 20°), sin hacerse cargo del recuadro que había entregado el Estado Mayor ante el CplT y que era expresamente mencionado en su decisión, en la sentencia de ilegalidad y, además y en forma pormenorizada, en la sentencia anterior y recién referenciada de la propia Corte Suprema. Cierra recordando que el Estado Mayor Conjunto debe, conforme al literal h) del artículo 61 del Estatuto Administrativo, guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados en virtud de la ley, reflexión innecesaria pues el punto era dilucidar si lo solicitado revestía este carácter (consid. 20°).

En suma, dos Terceras Salas de la Corte Suprema se manifestaron de manera muy diferente frente a un problema de gran relevancia, cuestión explicable porque en cada caso sus integrantes fueron distintos, salvo por uno de los ministros que, desgraciadamente, no justificó su personal cambio de criterio. Cabe señalar que la eficacia de este giro es bien cuestionable, pues producto de la primera decisión las actas fueron entregadas y dieron origen incluso a notas de prensa que hacen virtualmente imposible retrotraer el criterio y que, más bien, ponen de relieve la importancia de conocer estos antecedentes.³⁷

Más allá de la gravedad de una contradicción de este tipo, llama también la atención que la segunda sentencia omite cualquier reflexión sobre el principio de máxima divulgación y el derecho a la verdad o a la memoria. Dicha reflexión habría sido deseable pues lo requerido incluía la discusión, en marzo de 1991, del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación relativo a las principales violaciones de los derechos humanos, cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. Un debate cuya reserva, casi tres décadas después, impide conocer mejor una parte de nuestra historia. Como ha dicho la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la CIDH:

...para ofrecer verdaderas garantías de no repetición, la transición debe romper con la cultura propia de los regímenes autoritarios en la que prima el secreto sobre la gestión pública y, en particular, sobre las violaciones de los derechos humanos... Esta opacidad sobre las actuaciones del Estado no es otra cosa que el campo fértil para que se produzcan de nuevo violaciones graves de los derechos humanos.³⁸

37 Por ejemplo, t13.cl: “Actas del COSENA: el día que Pinochet enfrentó a Aylwin por el informe Rettig”, Edición 39, 28 diciembre de 2017; o La tercera.com: “Detalles de las actas del COSENA sobre senadores designados y una acusación a supremos”, 7 de enero de 2018.

38 CIDH, Relatoría Especial para la libertad de expresión. *El derecho de acceso*, op. cit., p. 46. La Corte IDH ha sostenido que este derecho deriva de los artículos 13, 8 y 25 de la Convención, reconociéndolo en numerosas sentencias, tal como han hecho otras jurisdicciones. Más ampliamente, vid. p. 32 a 49. De igual modo, sobre el derecho a la memoria pueden verse, entre otros, el *Informe 2017*, pp. 25-98, y el *Informe 2016*, pp. 19-79.

1.3.4 Destrucción de archivos relacionados con los organismos de inteligencia del Ejército durante el período 1980-1982

A fines de octubre de 2017, *The New York Times* reveló que en el año 2000 la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE) habría incinerado 50 rollos de microfilmes, cada uno de los cuales podría contener hasta 10.000 documentos, correspondientes a los principales órganos de inteligencia de la dictadura militar (1973-1990), esto es, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) y su sucesora, la Central Nacional de Informaciones (CNI).³⁹ Días después, ADN Radio informó⁴⁰ que, a mediados de 2016, el Jefe del Estado Mayor General del Ejército de Chile había reconocido, al sobreseer una investigación sumaria,⁴¹ la inexistencia de archivos con documentación de inteligencia y contra-inteligencia anteriores a 2001, concluyendo que tal situación era “absolutamente antirreglamentaria”. Efectivamente, la resolución respectiva reconoce la existencia y destrucción de microfilmes de la CNI sin haber levantado actas de lo obrado, los que no contendrían información de inteligencia, así como la destrucción de los archivos de la DINE en iguales condiciones, “no siendo posible conocer el tenor de las materias eliminadas” en este último caso.⁴² Sin embargo, la investigación se sobresee debido a que, por el tiempo transcurrido, cualquier responsabilidad estaría prescrita y los eventuales responsables ya habrían dejado de ser funcionarios de la institución, “...sin perjuicio del evidente reproche ético y moral que pueden merecernos la ocurrencia de estos hechos, los que obviamente contravienen a la Doctrina Institucional en lo más profundo de su ser...”⁴³

El CplT condenó fuertemente estos hechos afirmando que representaban “...una grave vulneración al derecho de acceso a la información de todos los chilenos... que atenta contra la memoria histórica de Chile...” y desconoce la obligación de custodiar y proteger la información que obra en poder de los organismos públicos.⁴⁴

Lo ocurrido quebranta abiertamente el derecho a la memoria, al que nos referimos en el apartado anterior, y fue posibilitado por el régimen especial y autónomo que existe para el archivo y eliminación de documentación del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y los demás organismos relacionados

39 nytimes.com/es: “Cómo los archivos en microfilme de la dictadura de Pinochet se hicieron humo”. 30 de octubre de 2017.

40 adnradio.cl: “Nuevo comandante en jefe del Ejército firmó informe que acredita quema de archivos de la CNI”. 15 de noviembre de 2017.

41 Investigación sumaria instruida por Resolución EMGE JEMGE DAI (R) N° 1585/404, del 8 de enero de 2016.

42 Resolución EMGE JEMGE DAI (R) N° 1585/8838, de 3 de junio de 2016, considerando B.1.

43 *Ibíd.*, considerando B.3.

44 consejotransparencia.cl: “Marcelo Drago, presidente del CPLT: Destrucción de archivos en el Ejército atenta contra la memoria histórica de Chile”. 16 de noviembre de 2017.

con ese ministerio, establecido a través de la Ley 18.771, de fines de la dictadura militar.⁴⁵ Hasta ahora no se ha registrado ningún avance del proyecto de ley que pretendía cambiarlo, conforme consignó el *Informe 2017*.⁴⁶ El hecho también revela la falta de mecanismos para exigir la reconstitución de información destruida o extraviada, cuando sea posible y tenga relevancia pública.⁴⁷

1.3.5 Ajustes al Consejo para la Transparencia (CplT)

Finalmente, es importante dejar constancia de un conjunto de hechos que sugieren revisar aspectos de la institucionalidad del CplT para que pueda garantizar adecuadamente el respeto del derecho de acceso a la información pública.

Primero, 2017 fue un año de renovación de consejeros. Con más fuerza que en ocasiones anteriores han quedado expuestas algunas debilidades del sistema de designación.⁴⁸ El 26 de octubre, 12 integrantes del primer Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil del CplT enviaron una carta a la ex presidenta Michelle Bachelet sugiriéndole requisitos mínimos para llenar esas vacantes, como una sólida trayectoria en el tema, paridad de género y baja potencialidad de conflictos de intereses. Además, solicitaron garantizar un tiempo mínimo entre la propuesta y la votación para que la opinión pública y la sociedad civil pudiesen indagar las credenciales de los candidatos, así como una audiencia de los nominados con ese Consejo de Organizaciones, lo que habría contribuido a minimizar la politización de los nombramientos.⁴⁹ El gobierno no siguió las sugerencias de procedimiento (de allí que se hablara de un proceso “opaco”)⁵⁰ y terminó ingresando con retraso los nombres propuestos al Senado,⁵¹ algo que ya había ocurrido en procesos anteriores y que implica un periodo en que el CplT no

45 Publicada en el Diario Oficial de 17 de enero de 1989.

46 *Informe 2017*, pp. 36-37.

47 Así, por ejemplo, el art. 141 III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016) permite que en caso de no existir la información pueda ordenarse, “...siempre que sea materialmente posible, que se genere o se reponga la información en caso de que ésta tuviera que existir en la medida que deriva del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga de forma fundada y motivada, las razones por las cuales en el caso particular no ejerció dichas facultades, competencias o funciones o que la documentación de que se trate haya sido objeto de baja documental en términos de las disposiciones aplicables en materia de archivos, lo cual notificará al solicitante a través de la Unidad de Transparencia”.

48 Algo que fue criticado desde sus inicios, por ejemplo, elmostrador.cl: “La opacidad y el cuoteo rondan al Consejo de Transparencia”. 22 de septiembre de 2008.

49 Una nota de prensa que evidencia este efecto: pulso.cl: “Al límite de los plazos, Gobierno negocia la renovación del Consejo para la Transparencia”. 6 de noviembre de 2017.

50 lasegunda.com: “ONGs acusan opaco proceso para renovar Consejo de Transparencia”. 17 de octubre de 2017.

51 Una nota de prensa que evidencia este efecto: pulso.cl: “Con retraso ingresan los nombres para Consejo de la Transparencia”. 6 de noviembre de 2017.

puede funcionar por falta de quorum. Estos aspectos debiesen ser mejorados, pudiendo revisarse para ello los criterios de la Ley Modelo de la OEA⁵² o los de México que, tras la reforma de 2016, exigen realizar una amplia consulta pública para la presentación de postulaciones a ocupar el cargo de comisionado/a, equivalente *mutatis mutandi* al de consejero/a, y posteriores audiencias públicas.⁵³

Otro frente abierto deriva del proyecto de ley de modernización de la Ley de Protección de Datos Personales, de marzo de 2017,⁵⁴ que originalmente creaba una nueva Agencia de protección de datos personales como autoridad de control, pero que a partir de una reciente indicación del gobierno entrega este rol al Consejo para la Transparencia. Así, la entidad se transformaría en un “Consejo para la Transparencia y la Protección de Datos Personales”, que supondría consejeros de tiempo completo con dedicación exclusiva (no como actualmente, en que solo deben asistir a las sesiones recibiendo una dieta con un catálogo acotado de incompatibilidades) y restricciones de postempleo, además de un quinto consejero presidente que solo duraría cuatro años sin posibilidad de reelección y sería propuesto al Senado al inicio de cada periodo presidencial.⁵⁵ Se trata de un modelo que cuenta con precedentes comparados (tal como los hay en el sentido de mantener ambas tareas en órganos diferenciados), pero que requiere dos cautelas centrales: (i) evitar que el presidente del Consejo se identifique con el gobierno de turno, algo que el sistema propuesto puede favorecer destruyendo la independencia de este organismo, y (ii) cuidar que la organización y sus recursos sean suficientes para atender adecuadamente el área de transparencia y la de protección de datos, pues en caso contrario tendríamos, en los hechos, un Consejo debilitado.

Un tercer elemento a considerar es que el Tribunal Constitucional declaró en un caso concreto —un requerimiento de inaplicabilidad— que era inconstitucional el art. 28 de la Ley de Transparencia en cuanto impide a los órganos de la administración pública reclamar de ilegalidad cuando hubiesen invocado el Art. 21 N° 1 de dicha ley,⁵⁶ decisión adoptada por una alta mayoría (7 de sus 10 integrantes, al borde de la mayoría necesaria para declarar la inconstitucionalidad con carácter

52 El art. 56 dispone que “Los Comisionados serán designados por el [Poder Ejecutivo] luego de haber sido nominados por una mayoría de dos tercios de los miembros del [Poder Legislativo] y en un proceso que cumpla con los siguientes principios: / a) participación del público en el proceso de nominación; / b) transparencia y apertura; y / c) publicación de una lista de los candidatos que se consideren más idóneos para el cargo”.

53 Véase el Art. 6°, VIII, de la Constitución Mexicana, tras su reforma de 2016, y los artículos 18 y ss. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México.

54 Mensaje Bol. 11.144, refundido con moción Bol. N° 11.092.

55 Indicación N° 047-366, del Ejecutivo, del 3 de julio de 2018. Véanse en especial los nuevos artículos 36 y 6° transitorio de la Ley de Transparencia.

56 Tribunal Constitucional, sentencia rol 2997-2016, del 13 de junio de 2017.

general). Esto amplía las opciones impugnatorias de dichos organismos en desmedro de la celeridad del derecho de acceso de los ciudadanos, contradiciendo la expresa y opuesta voluntad del legislador fundada en el costo de oportunidad que suele tener la información, y que exige de procedimientos simples y rápidos.⁵⁷

El último tema que conviene destacar dice relación con la decisión en que el CplT ordenó al comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile informar la identidad de quienes piloteaban los aviones que atacaron el Palacio de La Moneda el 11 de septiembre de 1973,⁵⁸ descartando las causales de reserva invocadas. Recién en la etapa de cumplimiento la autoridad manifestó no contar con esta información. Ello llevó a que el CplT solicitara a Contraloría, mediante oficio de julio de 2016,⁵⁹ incoar un sumario para indagar las infracciones descritas en los artículos 45 y 46 de la Ley de Transparencia, investigación que dos años después aún no concluye, revelando la debilidad de los instrumentos de sanción. Esto con el agravante de que el comandante en jefe está próximo a terminar su periodo y que la sanción se dirige contra la persona natural que detenta el cargo de jefe superior de servicio, tornándose en ineficaz este procedimiento una vez que esa autoridad cese en sus funciones. Probablemente este tipo de situaciones expliquen que el año pasado el CplT haya aprobado su propio Reglamento para tramitar procedimientos sancionatorios.⁶⁰

1.4 Diagnóstico del año cubierto

Los hechos reseñados muestran un cierto replegamiento de la información pública a que puede accederse en una serie de ámbitos. En este último punto, la situación de los órganos constitucionalmente autónomos librados a un régimen de autocontrol (Congreso, Poder Judicial, Justicia Electoral y Tribunal Constitucional) resulta cada vez menos entendible, especialmente por el caso de los informes del Senado. El propio gobierno ha anunciado una modificación de la Ley de Transparencia, tanto en la cuenta presidencial como en la del ministro SEGPRES (una Ley de Transparencia 2.0),⁶¹ sin anticipar su contenido, salvo en un punto:

57 Cfr. la Declaración conjunta de 2004 del Relator Especial de la ONU para la libertad de opinión y de expresión, del Representante para la libertad de los medios de comunicación de la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa y del Relator Especial de la OEA para la libertad de expresión.

58 Consejo para la Transparencia, Decisiones C2713-15, 26 de febrero de 2016.

59 Consejo para la Transparencia, oficio N° 6.527, 1° de julio de 2016, solicita a Contraloría General de la República instrucción de sumario.

60 Consejo para la Transparencia. Res. N° 102/2017, aprueba Reglamento para tramitar procedimientos sancionatorios (D.O. 22.04.2017).

61 Así la denomina el Presidente en Latercera.com: “Piñera firma proyecto de Ley de Integridad Pública que regula el nepotismo y los conflictos de interés”, 5 de julio de 2018. Al cierre de este texto apareció una columna, que agrega algunos elementos, firmada por los ministros de Justicia y secretario general de la Presidencia en *El Mercurio*: “Ley de Transparencia 2.0: un paso fundamental”, 20 de agosto de 2018, A2.

ampliar los órganos sujetos a la Ley estableciendo los correlativos procesos de reclamación, lo que implica que debiera haber novedades en este punto. Si eso se hace, podría también revisarse el estatus de los demás órganos excluidos de la competencia del Consejo para la Transparencia, pero sujetos a un reclamo judicial de ilegalidad (Ministerio Público, Contraloría General de la República y Banco Central). El proyecto de ley, presentado (Boletín N° 12.100-07) en septiembre de 2018, genera un sistema de direcciones para cada órgano autónomo como organismo de control, cada una integrada por tres personas, avance relativo atendida la fragilidad que cada una de ellas tendrá.

Por otro lado, puede apreciarse un reforzamiento de la acción del CplT que ha incrementado su presencia en los medios y ha empezado, desde 2017, a tramitar los sumarios por infracciones a la LT (incluso dictando un nuevo reglamento para ello) lo que denota un fortalecimiento de su acción fiscalizadora que, sin embargo, requerirá de recursos para ser sostenible en el tiempo.

Por último, es importante hacer seguimiento a la transformación del Consejo a propósito del nuevo rol que se le asignaría en protección de datos personales, considerando también las diversas funciones que le han ido entregando otras leyes, por ejemplo, en materia de declaraciones de intereses y patrimonio, lobby, partidos políticos y sistema eléctrico.

RECOMENDACIONES

Se sugieren las siguientes medidas, algunas de las cuales ya han sido planteadas en *Informes* precedentes:⁶²

1. Terminar con los regímenes de autocontrol en materia de transparencia existentes en el Congreso u otros órganos del Estado, en lo referente a la vertiente administrativa de su gestión, preferentemente extendiendo hacia ellos la competencia del Consejo para la Transparencia a través de una reforma constitucional, sea estableciendo comisiones especiales en cada caso que no sean autogeneradas, de manera de contar con un recurso eficaz para garantizar el derecho de acceso a la información pública. El primer camino parece preferible para evitar que la fragmentación del sistema lo debilite, lo que probablemente ocurrirá de aprobarse la propuesta del proyecto de ley N° 12.100-07.
2. Legislar en materia de archivos para evitar casos de destrucción de información como el del Ejército (eliminando el sistema especial

62 Cfr. *Informe 2009*, pp. 169-170, e *Informe 2010*, p. 182.

del sector defensa como propone el proyecto de ley contenido en el Boletín N° 9958), y permitir que se ordene la elaboración de documentación extraviada o eliminada que posea un alto interés público cuando sea materialmente posible. Entregar a un organismo público potestades y presupuesto para ordenar el sistema de archivos con un enfoque digital y que promueva no solo facilitar el acceso a la información, sino también una mejor gestión pública (por ejemplo, propiciando la interoperabilidad entre servicios públicos o procedimientos de compra realmente electrónicos).

3. Aprobar la reforma constitucional que otorga reconocimiento constitucional al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información pública (Boletín 8805).
4. Modernizar y transparentar el sistema de nominación y selección de los consejeros del Consejo para la Transparencia a través de un sistema que implique postulaciones, sea por vía individual o institucional, audiencias públicas y paridad de género, cautelándose que, en cualquier caso, este organismo pueda quedar subordinado, incluso indirectamente, al gobierno de turno. Esto desaconseja que el mandato de su presidente sea simultáneo con el del gobierno que lo propone, como plantea la última indicación al proyecto de modificación de la Ley de Protección de Datos Personales
5. Establecer un sistema de seguimiento de los procedimientos sancionatorios incoados por infracción a los deberes de la ley, que sea accesible a través de internet, y legislar para agilizar la tramitación de esos expedientes e impedir que la cesación en el cargo impida hacer efectivas las responsabilidades disciplinarias por incumplir la Ley de Transparencia.
6. Darle rango legal al Portal del Estado, estableciendo la obligatoriedad de su uso y asignando su administración al Consejo para la Transparencia. (a diferencia del proyecto de ley N° 12.100-07, que lo entrega al propio Ejecutivo)

2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

2.1. Síntesis

La situación de la libertad de expresión en nuestro país ha registrado mejoramientos respecto de los *Informes* de la década pasada que ponían de relieve severas dificultades, en buena parte por las derivas autoritarias de la transición que, lentamente, han dado paso a una sociedad más plural e irreverente. Los problemas actuales son o más sofisticados o de un carácter estructural que dificulta abordarlos. Hay que reconocer, entonces, que subsisten problemas reportados desde hace tiempo como el de la concentración de los medios.

2.2 Enumeración de los estándares a emplear

Los estándares para analizar este derecho parten en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos o PIDCP (1966), elaborado y suscrito al alero de la Organización de las Naciones Unidas y que Chile ratificó en 1972, pero que solo se publicó en los últimos meses de la dictadura militar, en 1989.⁶³ El PIDCP reconoce en su artículo 19.1 que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones, agregando a continuación que “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (art. 19.2). Se admite la restricción de este derecho por ley solo de ser necesario para: “a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” (art. 19.3). La Convención Americana de Derechos Humanos sigue un camino semejante en su art. 13, garantizando que el ejercicio de este derecho “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores” (art. 13.2), las que deben estar expresamente fijadas por la ley (art. 13.2) y que no puede restringirse “por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos... o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones” (art. 13.2).⁶⁴

El artículo 19 ha sido objeto de la Observación General N° 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la que tendremos a la vista dado que este organismo supervisa el cumplimiento del PIDCP. También consideraremos el marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión que elaboró, en 2010, la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la CIDH. Este último destaca que desde una perspectiva comparada “es claro que el marco interamericano fue diseñado para ser el más generoso, y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de información, opiniones e ideas”, de manera “que no son aplicables en el contexto interamericano las restricciones previstas en otros instrumentos internacionales, ni que éstos se deben utilizar para interpretar de forma restrictiva la Convención Americana”.⁶⁵

63 Publicado en el D.O. de 29 de abril de 1989.

64 Además, esta disposición admite la censura previa de espectáculos públicos por ley para “la protección moral de la infancia y la adolescencia” (art. 13.3) y encomienda a la ley prohibir “toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. Esto último también es requerido en el art. 20 del PIDCP.

65 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 2010, p. 2.

2.3 Hechos y sucesos relevantes del periodo junio 2017/junio 2018

2.3.1 Cortapisas al ejercicio del periodismo desde el mundo político

Dos hechos han sido denunciados en el último año que podemos registrar bajo este apartado.

El 13 de junio de 2018, la Agrupación de prensa acreditada del Congreso envió una carta al presidente del Senado, el senador Carlos Montes, para manifestarle su preocupación por la sistemática negativa al acceso de la prensa en las sesiones de trabajo de dos comisiones de dicha Corporación (la de Constitución, Legislación y Justicia y la de Seguridad Pública), alegando para esa restricción la costumbre y ciertas disposiciones reglamentarias del Senado, pese a que no se estarían tratando asuntos que afectasen la seguridad nacional, sino que cuestiones de alto interés público “como la imprescriptibilidad de delitos sexuales contra menores, modificaciones a la ley antiterrorista o los planes en Carabineros de Chile para mejorar y modernizar sus estándares de probidad”. Por lo anterior piden arbitrar las medidas para que el funcionamiento de las comisiones se dé en un contexto de transparencia (con casos solo excepcionales de reserva), como ocurriría en la Cámara de Diputados.⁶⁶ El Colegio de Periodistas se hizo eco de este reclamo, señalando que aunque fueran casos puntuales, representaban “un atropello evidente al libre ejercicio del periodismo”,⁶⁷ mientras algunos senadores justificaban este trato para evitar, según ellos, que los asistentes se sintieran cohibidos y pudieran hablar con mayor libertad ante las comisiones.⁶⁸ Cabe señalar que aunque seis de las doce salas de comisión con que el Senado cuenta en Valparaíso están equipadas con cámaras robóticas para transmitir las sesiones, estas suelen no utilizarse, lo cual confirma la sensación de secretismo.⁶⁹

Como reacción, la mesa del Senado informó a todas las comisiones que sus sesiones debían ser públicas “y transmitidas a través de TV Senado o streaming, salvo en los casos que establece la Ley Orgánica Constitucional del Congreso o cuando la sala no cuenta con la capacidad técnica para efectuar la transmisión.”⁷⁰ Cabe señalar que la Ley 18.918, Orgánica del Congreso Nacional, dispone que “Las sesiones

66 twitter.com/congreso_prensa: “Carta abierta al presidente del Senado: ‘ni lobistas ni gestores de interés son cuestionados a la hora de asistir a las mismas comisiones donde se impide el acceso libre de la prensa’”. 13 de junio de 2018.

67 colegiodeperiodistas.cl: “Declaración Pública: Colegio de Periodistas rechaza cortapisas a la prensa en el Senado”. 18 de Junio de 2018.

68 lasegunda.com: “Ayer, el Senado prohibió el ingreso a exposición del general director de Carabineros. Insulza justifica sesiones a puerta cerrada: ‘No queremos que (invitados) se sientan inhibidos’”. 13 de junio de 2018.

69 ElMostrador.cl: “Senado reflota política del ‘secretismo’: parlamentarios se niegan a hacer públicas sesiones en la Cámara Alta”. 14 de junio de 2018.

70 Senado.cl: “Mesa del Senado da a conocer avances en materia de transparencia activa en la corporación”. 19 de junio de 2018.

de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros”,⁷¹ lo que fundamenta la postura de los senadores, pero fija un estándar difícilmente conciliable con la libertad de expresión y con el artículo 8°, inciso 2°, de la Constitución, máxime si no se expresan los fundamentos específicos de esta medida.

El segundo hecho a reportar es el reclamo presentado por la misma agrupación en contra de la jefa de prensa del ministro de Justicia y Derechos Humanos, quien habría exigido a los periodistas que querían entrevistar al titular de la cartera conocer, previamente, las preguntas que se le harían, reclamando a los editores de los medios al no ser acogida su petición por parte de los comunicadores sociales del Parlamento.⁷² El Colegio de Periodistas señaló que tal conducta resultaba “inapropiada para el libre ejercicio del periodismo”.⁷³ El ministro contestó la carta en un texto donde lamenta lo ocurrido, manifiesta impulsar y creer en “la más absoluta libertad del periodismo” y se compromete a la no repetición de situaciones similares con la prensa.⁷⁴ Si bien es una manera adecuada de cerrar el conflicto, la pura existencia de esta exigencia, por parte del equipo asesor del ministro, es una señal preocupante.

Resulta paradójico que exista este tipo de restricciones dado que la libertad de expresión es un derecho clave para la deliberación en una sociedad democrática, al punto de que se reconoce una relación “estrecha”, “indisoluble”, “esencial” y “fundamental” entre este derecho y la democracia.⁷⁵ La actividad política, en vez de procurar espacios de sigilo, debiera asumir el ser sometida a un mayor grado de control social, proporcionando a la prensa la información que le sirve de base para cumplir su deber de mantener bien informada a la ciudadanía. Las prácticas señaladas no constituyen actos de censura, pero sí vías indirectas para restringir la libertad de expresión y que están proscritas por el artículo 13.3 de la Convención Americana. En el primer caso, por su carácter general y no excepcional que no respeta las exigencias estrictas de necesidad y proporcionalidad que ha pedido el Comité de Derechos Humanos a

71 Artículo 5° A, inciso 7°.

72 twitter.com/congreso_prensa: “Compartimos carta pública que entregamos al ministro Hernán Larraín, por dificultades con sus asesores para el ejercicio de la labor periodística en el Congreso Nacional”. 16 de mayo de 2018.

73 colegiodeperiodistas.cl: “Colegio de Periodistas rechaza hostigamiento a profesionales de la prensa”. 17 de mayo de 2018.

74 twitter.com/congreso_prensa: “Recibimos respuesta del ministro de Justicia Hernán Larraín, de quien valoramos compromiso en torno a mantener un trato respetuoso con la prensa en el Congreso Nacional”. 22 de mayo de 2018.

75 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Marco jurídico...”, op. cit., p. 3.

propósito del PIDCP.⁷⁶ En el segundo, porque esas indagaciones constituyen medidas que castigan o privilegian a comunicadores sociales en función de sus líneas informativas (no se explica de otro modo el hecho de exigir las preguntas de antemano) horadando la necesaria independencia de los medios, lo que atenta contra la libertad de expresión.⁷⁷

2.3.2 El mercado de los medios en transformación

Los últimos meses han puesto en evidencia una transformación del mercado de los medios de comunicación, impactado por la expansión de las redes sociales y los medios digitales que han generado una oferta amplia, diversificada y gratuita de información y entretenimiento, lo cual se ha traducido en una merma del consumo de los contenidos en soporte papel y ha erosionado la fidelidad de las audiencias a los canales de televisión abierta. Ser rentable es cada vez más difícil para los medios tradicionales y los departamentos de prensa pueden fácilmente transformarse en elementos prescindibles.

En materia de prensa escrita este fenómeno se evidencia en el cierre, durante los últimos 12 meses, de medios como *Qué Pasa*, *Paula* y *Punto Final*. El 10 de mayo de 2018, el grupo COPESA anunció la decisión de poner fin a las dos primeras revistas.⁷⁸ *Qué Pasa* pasó a un formato web que estaría a cargo de los periodistas de prensa del diario *La Tercera*; mientras la segunda revista se fusionó con el suplemento dominical *Mujer*, del mismo diario, que pasó a llamarse *Paula*. Los cambios implicaron el despido total del equipo de cada medio, a excepción de los trabajadores con fuero.⁷⁹ *Punto Final*, en tanto, terminó de circular en marzo de 2018.

Esta situación tiende a concentrar la oferta de medios de comunicación en Chile en el duopolio *El Mercurio-Copesa*. Comentando el cierre de la revista *Punto Final* Ethel Pliscoff, presidenta del Consejo metropolitano del Colegio de Periodistas, criticó al Estado de Chile por su inequidad al momento de pagar avisaje en la prensa, afirmando

76 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observación General N° 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, 2011, párr. 22. Agrega el párr. 34 que «En su Observación general N° 27, el Comité señaló que “las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse... El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen”».

77 CIDH, “Declaración de principios sobre Libertad...”, op. cit., punto 13.

78 Al finalizar la redacción de este *Informe* se sumó el cierre de *La Hora*. Eldinamo.cl: “Jueves negro en Grupo Copesa: despiden a todo el equipo periodístico del diario *La Hora*”. 12 de julio de 2018.

79 Cfr. El Mostrador.cl: “Día amargo para la prensa: Copesa cierra revistas *Paula* y *Qué Pasa*”, 10 de mayo de 2018; El Desconcierto.cl: “Dura jornada para el periodismo: Copesa pone fin a Revista *Paula* y *Qué Pasa*”, 10 de mayo de 2018; y Cooperativa.cl: “Copesa finiquita a trabajadores de las revistas *Qué Pasa* y *Paula*”, 10 de mayo de 2018.

que los recursos estatales se destinan en más de un 80% a los conglomerados de El Mercurio y La Tercera. La representante de los periodistas demandó una Ley de Medios para democratizar la prensa y visibilizar las distintas voces de la sociedad chilena, como requisito para una genuina libertad de expresión.⁸⁰ Esta exigencia nos retrotrae al intento en este sentido que hubo al aprobar la Ley 19.733, de 2001, sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo,⁸¹ y que rechazara el Tribunal Constitucional en 1995.⁸²

Cabe señalar que el problema de la concentración de la prensa escrita, en los términos sucintamente descritos, viene siendo reportado desde el primer *Informe 2003*,⁸³ aludiendo a la declaración de la CIDH (2000) que en su principio 12 advierte que los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación conspiran contra la democracia, por restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos, requiriendo sujetarlos a leyes antimonopólicas.⁸⁴ Cabe señalar que, para estos efectos, la Ley N° 19.733, o Ley de Prensa, estableció un fondo anual de estudios sobre el pluralismo en el sistema informativo nacional, asignados mediante concurso público por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), registrándose a la fecha 10 versiones entre 2009 y este año.

Desde el punto de vista de la televisión los cambios descritos al inicio de este apartado han ido transformando las señales abiertas, como ha ocurrido con Canal 13 y Chilevisión.⁸⁵ En el caso de la señal públi-

80 Radio UChile.cl: "Punto Final escribe su punto final: Anuncia cierre definitivo". 17 de febrero de 2018.

81 Publicada en el Diario Oficial de 4 de junio de 2001.

82 En el proyecto de ley el Ejecutivo planteó que ninguna persona pudiera ser propietaria de más del 30% del mercado informativo nacional en el ámbito de la prensa escrita o del 15% del mercado informativo general o, de asociarse dos o más personas naturales o jurídicas, más del 20% del mercado informativo general. La oposición presentó un requerimiento contra estas disposiciones ante el Tribunal Constitucional, el que resolvió que dichos límites vulneraban el derecho de desarrollar cualquiera actividad lícita sin más limitaciones que no ser contraria a la moral, ni al orden público ni a la seguridad nacional (artículo 19 N° 21, inciso 1°, de la Constitución), además del derecho de propiedad (artículo 19 N° 24, inciso 2°, de la Constitución) y a la propiedad (artículo 19 N° 23, inciso 2°, de la Constitución). Tribunal Constitucional, sentencia rol 226-95, 30 de octubre de 1995, considerandos 39° a 53.

83 *Informe 2003*, p. 236-8.

84 También se consigna en el *Informe 2004*, pp. 214-5, en el *Informe 2007*, pp. 67-71, y en el *Informe 2008*, pp. 36-39.

85 Así lo informa La Tercera, afirmando que en Canal 13 los aportes de capital sumarían cerca de US\$ 53 millones entre 2016 y 2017 y en el de Chilevisión US\$ 15 millones: "La compleja situación financiera de la industria televisiva, que en los últimos cuatro años suma mayoritariamente pérdidas y una sostenida caída en ingresos por publicidad, no es exclusiva de TVN. La emergencia de nuevos formatos y plataformas a nivel digital ha elevado la competencia para el sector y llevado a algunas de las principales estaciones televisivas a inyectar recursos para enfrentar el nuevo escenario". *Latercera.com*: "Canales suman US\$ 115 millones en aportes en últimos dos años". 8 de noviembre de 2017.

ca, TVN, lo evidencia la capitalización aprobada por la Ley 21.085, de 2018, que exigió que el directorio quedase integrado en forma paritaria en cuanto a sexo⁸⁶ e incluyó recursos adicionales para la creación de una señal pública televisiva especial de libre recepción, la que estará destinada íntegramente a transmitir contenidos educativos, culturales –tanto en su dimensión nacional como regional y local–, tecnológicos, científicos e infantiles. Esta última debiese contribuir a garantizar la libertad de expresión.

2.3.3 Limitaciones al rol de la prensa en la investigación de delitos vinculados al lavado y blanqueo de activos

La Ley 19.913, de 2003, tipifica el lavado y blanqueo de activos, esto es, la ocultación o disimulación del origen ilícito de determinados bienes sabiendo que provienen, directa o indirectamente, de la perpetración de ciertos delitos y/o de la ocultación o disimulación de esos bienes a sabiendas de su origen. Entre los delitos que pueden ser el origen de estos bienes están la obtención de devoluciones de impuestos mediante operaciones simuladas⁸⁷ y una serie de delitos funcionarios, como la prevaricación, la malversación de caudales públicos, los fraudes y exacciones ilegales o el cohecho,⁸⁸ además de las asociaciones ilícitas⁸⁹ y la obtención fraudulenta de prestaciones improcedentes de parte de entidades públicas.⁹⁰

Pues bien, ocurre que el art. 31 de la Ley 19.913 declara que la investigación del lavado y blanqueo de activos es secreta y en su inciso final agrega que “El que entregue o difunda información de cualquier naturaleza acerca de antecedentes de la investigación incurrirá en la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo. Esta prohibición y sanción se extenderá a los funcionarios que hubieren participado en la investigación y a todo aquel que, de cualquier modo, informe, difunda o divulgue información relativa a una investigación e, incluso, al hecho de estarse realizando ésta”. Esto significa que la violación de este secreto es también un delito, lo que se transforma en un potencial obstáculo a la indagación periodística.

Como ejemplo podemos citar el caso del fraude de Carabineros que salió a la luz pública en 2017 y que, a abril de este año, se cuantificaba en cerca de 30 mil millones de pesos. Al ser una malversación de caudales públicos es aplicable el citado artículo 31, lo que llevó a que periodistas que han cubierto esta investigación hayan sido citados a declarar por

86 Publicada en el Diario Oficial del 3 de abril de 2018.

87 Artículo 97 N° 4 Código Tributario, párrafo 3°.

88 “Los de los párrafos 4, 5, 6, 9 y 9 bis del Título V (...) del Libro Segundo del Código Penal”.

89 Los del “párrafo 10 del Título VI (...) del Libro Segundo del Código Penal”.

90 Art. 470 N° 8 Código Penal, en relación al inciso final del artículo 467 del mismo Código.

esta figura penal en específico, entre junio y diciembre del año pasado.⁹¹ Hasta el momento, la invocación del secreto de la fuente informativa, que garantiza a los periodistas el art. 7° de la Ley 19733, de 2001, sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, ha sido suficiente para evitar consecuencias penales, pero podría plantearse una interpretación diferente lo que tendría un evidente efecto inhibitorio en la cobertura periodística de este tipo de delitos, que tienen alto interés público. No hay que olvidar lo que la CIDH plantea en este sentido:

“...ha considerado que la utilización de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público o sobre funcionarios públicos... vulnera en sí misma el artículo 13 de la Convención Americana, ya que no hay un interés social imperativo que la justifique, resulta innecesaria y desproporcionada, y además puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitorio del debate sobre asuntos de interés público... La simple amenaza de ser procesado penalmente por expresiones críticas sobre asuntos de interés público puede generar autocensura dado su efecto amedrentador”.⁹²

2.3.4 Admisibilidad de querrela por injurias contra el autor de un libro que relata parte del historial de un condenado por violaciones a los DDHH

La hija de un teniente coronel del Ejército interpuso una querrela por el delito de injurias graves en contra del periodista Javier Rebolledo, fundada en que este publicó en un libro (*Camaleón: Doble vida de un agente comunista*) parte del historial policial y judicial de su padre, ya retirado y que actualmente cumple condena en prisión por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura de Augusto Pinochet.⁹³ En especial, la querellante consideró injuriosa la mención de declaraciones sobre torturas infligidas a una detenida que fueron formuladas en un proceso judicial por una persona que luego se retractó de ellas, habiendo sido absuelto su progenitor por esos hechos concretos. La querellante afirmó que el autor del libro omitió a sabiendas la retracción y la absolución. El 8° Juzgado de Garantía de Santiago consideró inadmisibile la querrela en resolución del 8 de mayo de 2018,⁹⁴ declarando que la repetición de declaraciones realizadas por un tercero en un proceso judicial, aunque en él no se les hubiere atribuido valor

91 Por ejemplo, véase Theclinic.cl: “Abbott justifica investigación a periodistas The Clinic Online por cobertura del Pacogate”. 8 de Junio de 2017.

92 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Marco jurídico...”, op. cit., p. 42. También puede verse en este sentido CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Información Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016”, 2017, p. 24 a 29.

93 Corte Suprema, *Episodio Tejas Verdes*, Rol 1424-2013, 1 de abril de 2014.

94 Causa RIT N° 3187-2018 y RUC N° 1810018991-3.

alguno, no implicaba la existencia de la especial intención (*animus injuriandi*) que requiere la configuración de una injuria. Apelada esta decisión, la Corte de Apelaciones de Santiago la revoca por estimar “que los hechos que fundan la querella, pueden ser constitutivos de delito”.⁹⁵ La situación es algo kafkiana porque poco antes el mismo tribunal absolvió al entrevistado que informa al autor del libro de la existencia de tales declaraciones, esto es, a la fuente de la información, en sentencia confirmada, con una disidencia, por la misma Corte.⁹⁶

Para la CIDH la protección a la reputación debe garantizarse solo a través de sanciones civiles cuando “la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público”, aplicando en estos casos la misma idea del *animus injuriandi*, esto es, que incluso para la sanción civil “...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”.⁹⁷

2.4 Diagnóstico

Los hechos reportados dan cuenta de una situación estructural como lo es la concentración medial, y de amenazas más o menos sutiles a la tarea periodística marcadas, sobre todo, por la reactividad política al control. El primer tema es una asignatura pendiente que no debiésemos seguir postergando como sociedad. El segundo, parte de una lucha permanente que sugiere la necesidad de medidas que impidan la reiteración de estos hechos.

RECOMENDACIONES

1. Modular el secreto de la investigación del lavado y blanqueo de activos, consagrada en el art. 31 de la Ley N° 19.913, de forma que no sea aplicable tratándose de investigaciones periodísticas en casos de alto interés público y siempre que al difundirlas se evite dañar el éxito de las investigaciones penales en curso.
2. Consignar como grave infracción a la probidad administrativa toda acción u omisión de un funcionario o autoridad que, directa o indirectamente, atente contra la libertad e independencia de los periodistas.

95 Corte de Apelaciones de Santiago, *Quintana contra Rebolledo*, Rol 2736-2018-Penal, 13 de junio de 2018.

96 Corte de Apelaciones de Santiago, *Quintana contra Jara Leopold*, Rol 276-2018-Penal, 22 de enero de 2018.

97 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Marco jurídico...”, op. cit., p. 20.

3. Instalar, en todas las salas de comisión del Parlamento, cámaras para transmitir las sesiones a través de TV Senado o streaming, y modificar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso para exigir que el acuerdo de mayoría para efectuar una sesión de comisión de carácter secreta deba (i) fundarse en una causal legal concreta (no en la mera invocación del art. 8° de la Constitución o de sus causales) y (ii) registrarse junto a sus fundamentos en el acta de la misma sesión, que en esta parte deberá ser pública, y en el informe que emita la Comisión, para efectos de dar mayor seriedad a la adopción de esta medida. Asimismo, exigir por ley que en la cuenta anual del Senado se informe sobre el porcentaje de las sesiones de comisión y de sala que fueron reservadas.
4. Fomentar, a través del avisaje y fondos concursables, la existencia de medios alternativos de expresión, y encomendar a un organismo autónomo, como el CplT o el CNTV, que analice los estudios sobre el pluralismo en el sistema informativo nacional, financiados en estos 10 años, para proponer medidas concretas que apunten a fortalecer este atributo. Debería explorarse la posibilidad de asignar un rol en esta materia a la nueva señal cultural de TVN.