

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Aravena, Carvajal y Gatica, y señores Castro Prieto y Ossandón, que modifica la ley N° 18.168, Ley General de Telecomunicaciones, con el objeto de regular el acceso a contenidos en internet dañinos para menores de edad.

Antecedentes

A lo largo de los años, las distintas legislaciones han ido incorporando determinadas restricciones para acceder a productos y servicios que pueden resultar perjudicial para menores de edad. Estas restricciones se han implementado debido a la existencia de antecedentes reconocidos internacionalmente sobre los daños físicos, emocionales o mentales que perjudican el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, usualmente para acceder a este tipo de productos o servicios se le exige a la persona un documento que acredite su identidad y mayoría de edad. Esto sucede, por ejemplo, para la compra de alcohol, tabaco, acceso a juegos de azar, entre otros.

Un ejemplo concreto lo vemos en la ley N° 19.925 sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, que en el primer párrafo del inciso 2°, artículo 42 establece:

“Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior, quienes atiendan en esos establecimientos estarán obligados a exigir la cédula de identidad u otro documento de identificación expedido por la autoridad pública, a todas las personas que deseen adquirir bebidas alcohólicas.”

Lo importante de la norma transcrita es que exige la verificación de edad a *todas las personas* que deseen adquirir bebidas alcohólicas sin establecer ninguna excepción al respecto. Ahora bien, el inciso primero del artículo 42 establece una pena privativa de libertad para quienes estando autorizados para la venta de bebidas alcohólicas en los establecimientos autorizados por la ley, suministrare a cualquier título bebidas alcohólicas a un menor de dieciocho años. Luego en el inciso 3° al tratarse del dueño o administrador del establecimiento que incurriere en la conducta antes descrita, la pena de prisión se aplicará en su grado máximo. Incluso, la misma pena se aplicará si indujere a menores de edad al consumo de bebidas alcohólicas ya sea

directamente o por medio de publicidad.

De lo expuesto se advierte que el legislador ha procurado establecer, no solo la exigencia de verificación de edad, sino además importantes sanciones ante la infracción de dichas normas. Esto deja de manifiesto la importancia de la protección de la infancia ante situaciones que afectan gravemente su desarrollo.

1. Situación actual en cuanto al acceso a material pornográfico

Antiguamente el material pornográfico se encontraba casi exclusivamente en revistas o soporte en papel para luego dar paso a un formato en video caset o DVD. Esto hacía mucho más difícil que menores de edad pudieran acceder a ellas debido a que las tiendas que vendían estos productos usualmente requerían una identificación para acreditar mayoría de edad aunque no existiera obligación legal.

Incluso hoy en la televisión por cable se restringe el acceso a canales con ese tipo de contenido. Sin embargo, con la llegada del internet, cambió drásticamente, y para mal, dicho escenario.

Hoy el acceso a pornografía, por medio de internet, es libre y sin ninguna restricción. Ahora bien, cuando se trata de restringir el acceso de menores de edad a contenido perjudicial para ellos que se encuentra en internet, nos enfrentamos ante una dificultad regulatoria importante, sin embargo no por ello deja ser necesario. Incluso resulta un imperativo moral y ético de las autoridades públicas abordar esta problemática cuanto antes.

En efecto, no son pocos los países desarrollados que están avanzando en esta materia (como se verá más adelante) al advertir las graves consecuencias que está generando el actual acceso libre a material pornográfico y en particular para menores de edad.

2. Daño en niños, niñas y adolescentes

De acuerdo con un estudio realizado en Australia en el 2019, el 69% de los niños y el 23% de las niñas ya han visto pornografía a la edad de 13 años o menos.¹ Algunos reportes en el

¹ Lim, M.S., Agius, P.A., Carrotte, E.R., Vella, A.M. and Hellard, M.E. (2017), Young Australians' use of pornography and associations with sexual risk behaviours. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 41: 438-443. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/j.anzjph.2017.05.002](#)

Reino Unido incluso sugieren que niños tienen acceso a pornografía desde los 7 años y por su parte el 75% de los padres pensaba que sus hijos no habían visto pornografía en línea. Pero de los niños el 53% señaló que sí había visto.² El mismo reporte señaló que el 60% de los niños entre 11 y 13 años que había visto pornografía por primera vez fue forma accidental o no intencional.

El acceso a contenido sexual explícito a temprana edad genera una multiplicidad de efectos adversos en el desarrollo de las personas:

Un estudio del año 2007 reveló que la exposición a material pornográfico está significativamente relacionada con la creencia de que las mujeres son objetos sexuales.³

Por su parte, varios estudios sugieren⁴ que en adolescentes hombres desde los 14 años, existiría correlación entre el alto consumo de pornografía y tener una postura de aceptación hacia la violación de una mujer.

Otro estudio llevado a cabo por el instituto Max Planck en Alemania, encontró que a mayor exposición y consumo de pornografía, menor era el volumen de materia gris en el sistema de recompensa del cerebro, así se veían afectadas las áreas cerebrales relacionadas con la motivación y la toma de decisiones.⁵

Un estudio sueco⁶ reveló que el 70% de adolescentes de enseñanza media que eran frecuentes consumidores de pornografía, incluyendo aquella que contiene violencia y abuso de menores y animales, señaló que los instaba a probar lo que habían visto.

La edad promedio de la perpetración del primer acto de violencia sexual es entre los 15 y 16 años, y está asociado a la exposición a pornografía de acuerdo con un estudio realizado por la Escuela de Salud Pública Bloomberg, de la Universidad Johns Hopkins en el 2017.^{7,8}

Un estudio publicado por académicos de la Universidad de Cambridge en el año 2021

² British Board of Film Classification (2019) New research commissioned by the BBFC into the impact of pomography on children demonstrates significant support for age-verification. Disponible en: <https://www.bbfc.co.uk/about-us/news/children-see-pomography-as-young-as-seven-new-report-finds>

³ Peter, J., Valkenburg, P.M. (2007). Adolescents' Exposure to a Sexualized Media Environment and Their Notions of Women as Sex Objects. *Sex Roles* 56, 381-395. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s1199-006-9176-y>

⁴ Courtney, B., (2017) *An OverView of Research on the Impact that Viewing Pomography has on Children, Pre-Teens and Teenagers*. Bravehearts. Disponible en: https://bravehearts.org.au/wp-content/uploads/2018/01/Research-Report_Overview-of-research-into-the-effects-of-viewing-pornography-on-children....pdf

⁵ Kühn S, Gallinat J. Brain Structure and Functional Connectivity Associated With Pomography Consumption: The Brain on Porn. *JAMA Psychiatry*. 2014;71(7):827-834. Disponible en: <https://doi.org/10.1001/jamapsychiatry.2014.93>

⁶ Svedin, C. G., Akerman, I., & Priebe, G. (2011). Frequent users of pomography. A population based epidemiological study of Swedish male adolescents. *Journal of adolescence*, 34(4), 779-788. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20888038/>

⁷ Ybarra, M.L., Thompson, R.E. (2018) Predicting the Emergence of Sexual Violence in Adolescence. *Prev Sci* 19, 403-415. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s1121-017-0810-4>

⁸ Sharpe, M., & Mead, D. (2021). Problematic Pomography Use: Legal and Health Policy Considerations. *Current addiction reports*, 8(4), 556-567. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40429-021-00390-8>

señaló: “En Inglaterra y Wales, entre los años 2012 y 2016 hubo un **aumento en un 78% de los casos de abuso sexual de menores cometido por pares** y que fueron reportados a la policía. En Escocia en el mismo periodo hubo un aumento de 34% en ese tipo de ofensas. Debido a ello, el gobierno coordinó un grupo de expertos para que investigaran las causas de dicho aumento. En su reporte publicado en el año 2020 señalaron: “**La exposición libre a pornografía se ha identificado crecientemente como un factor que incide en la prevalencia y aumento de comportamiento sexual dañino y violento**”⁸ (El destacado es nuestro)

Otro dato preocupante es que la exposición a pornografía incrementa la propia vulnerabilidad del menor a ser víctima de abuso y explotación sexual. Adultos usan pornografía deliberadamente como una estrategia para socavar la habilidad de los niños de evitar, resistir o escapar a un abuso sexual.

Así mismo, y particularmente para niñas, un estudio señala que dado el hecho de que en general la pornografía promueve el sexismo y actitudes hacia tratar a las mujeres como objetos sexuales, incrementa su vulnerabilidad para ser víctimas de violencia.⁹

Por otro lado uno de los hallazgos más alarmantes es el creciente número de adolescentes que han sido condenados por posesión de pornografía infantil. Un estudio de Nueva Zelanda encontró que el grupo más grande de quienes transan en internet material pornográfico infantil eran adolescentes entre 15 a 19 años.¹⁰

Existe en general un consenso importante en orden a señalar que el uso de pornografía es nocivo para las personas y en especial para menores de edad, al proyectar conceptos dañinos respecto a la sexualidad, especialmente con relación a las mujeres donde se promueve su imagen como objetos sexuales orientadas a la satisfacción sexual del hombre y donde se grafican actos de violencia sexual donde la víctima responde de forma neutral o positiva frente a la agresión.

Este tipo de mal concepciones de la sexualidad, extraídos de estas representaciones, claramente, y como lo han demostrado diversos estudios, inciden como un factor importante en la prevalencia y aumento de casos de violencia sexual. Lo preocupante, por otro lado es que estas concepciones violentas de la sexualidad han ido permeando en la cultura actual, generando una hipersexualización de la cultura y el lenguaje, donde niñas y jóvenes son incentivadas a verse

⁹ Flood, M. (2009), The harms of pornography exposure among children and young people. *Child Abuse Rev.*, 18: 384-400. Disponible en: [http://www.austlii.edu.au/au/other/auflights/auflights.html](#); uv.i

¹⁰ FLOOD. (2009).

bajo estrechos estándares y primordialmente en términos sexuales. Por su parte, incentiva a hombres y jóvenes varones a mirar a las mujeres como meros objetos de satisfacción sexual y genera una presión social donde su masculinidad se ve determinada por la prevalencia de ese tipo de concepciones. Así, las mujeres pasan a ser números, objetos y no personas propiamente tal.

3. El acceso libre a contenido pornográfico por parte de menores de edad vulnera sus derechos fundamentales. Necesidad de regulación

De lo expuesto hasta ahora se advierte claramente la falta de regulación en esta materia. El fácil acceso que tienen menores de edad a material de violencia sexual está generando efectos devastadores en el desarrollo de las nuevas generaciones. A este ritmo es claro que en un futuro no muy lejano, la prevalencia de actos de violencia sexual va a ir multiplicando si no regulamos ahora.

Lo que es claro, y donde existe amplio consenso, es que no es posible continuar con la situación actual donde no hay control alguno en la materia, ya que mediante motores de búsqueda universales es posible encontrar material pornográfico violento e ilegal y además ser accesible por parte de menores de edad. Abordar esta regulación sería un paso importantísimo en la línea de la prevención de delitos sexuales y sobre todo cuando las víctimas son menores de edad.

A mayor abundamiento la UNICEF ha señalado estar “alarmada por la masiva cantidad de material pornográfico disponible en internet. Incluyendo un aumento en contenido extremadamente gráfico y violento que es fácilmente accesible por niños de todas las edades. **Los esfuerzos por regular el contenido y restringir el acceso a pornografía por parte de menores de edad no ha estado a la par con la rapidez con que ha evolucionado la tecnología** y que ha cambiado profundamente el escenario de consumo de pornografía.”¹¹ (El destacado es nuestro) A su vez, la “UNICEF apoya profundamente los esfuerzos que hagan los gobiernos para asegurar que los niños, niñas y adolescentes sean protegidos de contenido que sea dañino para ellos en concordancia con lo establecido en la Convención Sobre los Derechos del Niño.”¹²

¹¹ UNICEF (2021). Protection of children from the harmful impacts of pornography. *Report*. Disponible en: <https://www.unicef.org/harmful-content-online>

¹² UNICEF (2021).

3.1. Legislación comparada

En su mayoría países desarrollados han ido advirtiendo los graves efectos que produce el acceso libre a contenido pornográfico por parte de menores de edad y han abordado la cuestión con la gravedad que amerita. En este sentido se han hecho importantes avances en la materia:

Reino Unido:

Se transformó en uno de los primeros países en abordar estos problemas desde un punto de vista legislativo. Con el *Digital Economy Act* (2017). Esta norma incorporó por primera vez facultades a un órgano estatal para establecer un sistema de verificación de edad para acceder a sitios web pornográficos.

En la práctica la ley ha tenido algunos problemas de implementación y eficacia. Por ejemplo, sólo refiere a sitios web, dejando de lado aplicaciones digitales. Asimismo, se ha evidenciado un uso creciente de Redes Virtuales Privadas (VPN por sus siglas en inglés) para eludir las restricciones establecidas en la norma. En efecto un estudio realizado en ese país pudo constatar que el 45.7% de los adolescentes entre 16 y 17 años habían usado VPN's para eludir restricciones.¹³

Con todo, en la actualidad se encuentra en trámite un proyecto de ley que busca hacer importantes enmiendas a la actual ley para hacerla mucho más eficaz. En este sentido se proponen mayores facultades para el órgano Estatal encargado de esta verificación (OFCOM), así como exigencias a proveedores de servicio de internet y motores de búsqueda.

Australia:

En el 2021 este país actualizó su ley sobre seguridad online “la cual entre otras medidas refuerza las atribuciones de la Comisionada de Seguridad Electrónica, figura única en el mundo de supervisión de actividades ilícitas en Internet y plataformas en línea, en el marco de la ACMA, Autoridad Australiana de Medios y Comunicaciones.”¹⁴

Lo que hace esta norma es darle amplias facultades a la comisionada de Seguridad

¹³ Thurman, N., & Obster, F. (2021). The regulation of internet pornography: What a survey of under-18s tells us about the necessity for and potential efficacy of emerging legislative approaches. *Policy Internet*, 13, 415- 432. Disponible en: [*](#)

¹⁴ Biblioteca del Congreso Nacional (2022). “Regulación sobre verificación de identidad en proveedores de contenido en línea prohibido para menores de edad, legislación comparada.”

Electrónica para actuar de oficio o por denuncia ante la existencia de contenido sexual ilegal online, tales como:

- material de acoso cibernético dirigido a un niño australiano
- intercambio no consentido de imágenes íntimas;
- material de abuso cibernético dirigido a un adulto australiano¹⁵

En otro ámbito esta norma afecta tanto a ISP (proveedores de servicios de Internet) como a proveedores de servicios de redes sociales (como Facebook, LinkedIn, etc.), proveedores de servicios electrónicos (como chats de juegos u Outlook), proveedores de servicios de aplicaciones (como PlayStore de Google o IOS App Store de Apple) y proveedores de servicios de almacenamiento (servicios en la nube como los prestados por Google o Apple entre otros).¹⁶

Esto lo hace uno de los sistemas más integrales en materia de protección a la infancia y seguridad online.

Alemania:

Este país ha adoptado un sistema interesante y digno de revisar. La Comisión para la Protección de los Menores en los Medios de Comunicación (*Kommission für Jugendmedienschutz*) es el órgano gubernamental encargado de aplicar la normativa vigente en esta materia. En esa línea esta comisión se encarga de que algunos contenidos indexados como pornográficos, es decir que son manifiestamente perjudiciales para los jóvenes solo pueden distribuirse en Internet si el proveedor garantiza a través de grupos cerrados de usuarios que solo los adultos tienen acceso a ellos.¹⁷

De esta manera se le establecen obligaciones a los proveedores del servicio de internet en orden a establecer estos mecanismos de verificación de edad dentro de los grupos cerrados de usuarios.

Contenido del proyecto

A diferencia de los países mencionados, Chile no cuenta con ninguna regulación en esta

BCN. (2022)

« BCN. (2022)

¹⁷ Para mayor información se puede visitar la página oficial de la Kommission für Jugendmedienschutz. Disponible en: <https://www.kjm-online.de/aufsicht/technischer-jugendmedienschutz/unzulaessige-angebote/altersverifikationssysteme>

materia. Por ello el objeto del proyecto es dar un paso inicial pero importante en la regulación del contenido pornográfico que se exhibe a través de internet y plataformas digitales. Tomando experiencia comparada como ejemplo, creemos que Chile puede ser pionero en regular estas materias pensando en las graves vulneraciones a los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de la falta de regulación de esta industria.

En este sentido proponemos lo siguiente:

Sistema de verificación de edad para acceder a contenido para adultos.

Como se ha visto, legislaciones modernas están adoptando medidas para establecer este tipo de sistema, cuestión que resulta vital para la protección y correcto desarrollo de niños, niñas y adolescente. La actual situación de acceso libre a este tipo de contenido no solo es inaceptable sino que además altamente dañina y vulnera derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido proponemos establecer un sistema de verificación de edad que esté a cargo de las empresas proveedoras del servicio de internet. Este sistema deberá resguardar los datos personales de las personas conforme a la normativa vigente. A su vez, los proveedores del servicio de internet deberán bloquear el acceso a páginas o aplicaciones que exhiban cualquier tipo de contenido sexual explícito de carácter ilegal. Por ejemplo, material de explotación sexual infantil o también conocido como pornografía infantil.

De esta manera se propone una modificación a la ley N°18.168 Ley General de Telecomunicaciones para establecer esta obligación y que cuente con mecanismos preventivos ante el uso de Redes Virtuales Privadas.¹⁸

En virtud de lo expuesto, venimos en someter a la consideración de este Honorable Senado, el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“ARTÍCULO ÚNICO. - Introdúzcase la siguiente modificación a la ley N°18.168 Ley General de Telecomunicaciones:

1. Intercálase un nuevo inciso tercero y cuarto en la letra a) del artículo 24 H del siguiente tenor:

¹⁸ VPN por sus siglas en inglés (Virtual Private NetWork)

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos precedentes, los proveedores de acceso a internet deberán implementar un sistema de verificación de mayoría de edad, a través de documento de identidad expedido por la autoridad competente, para acceder a sitios web, aplicaciones o servicios análogos que exhiban, faciliten, distribuyan o comercialicen cualquier tipo de contenido sexual explícito. Un reglamento establecerá los procedimientos y requerimientos técnicos para la implementación del sistema, que en todo caso deberá velar por la debida protección de los datos personales de los usuarios y contemplar mecanismos preventivos contra el uso de Redes Privadas Virtuales u otras herramientas similares que pretendan eludir dicho sistema. Con todo, los proveedores velarán por que en ningún caso se permita el acceso a sitios web, aplicaciones o servicios análogos que exhiban, distribuyan o comercialicen contenido sexual o pornográfico de carácter ilegal. Está prohibida la utilización de los datos personales recopilados por las empresas proveedoras para otros fines que los establecidos en este artículo y el reglamento.

Los motores de búsqueda de internet que operen en el país deberán sujetarse al sistema de verificación de edad de este artículo cuando los resultados de búsqueda exhiban o faciliten el acceso al tipo de contenido descrito en el inciso precedente. A su vez estarán obligados a bloquear resultados que permitan acceder a contenido sexual o pornográfico de carácter ilegal.”

“ARTÍCULO TRANSITORIO: El reglamento a que hace referencia el artículo único de la presente ley deberá ser expedido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones dentro del plazo de 3 meses contados desde la publicación de esta ley en el diario oficial.”