

**INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, FOMENTO Y DESARROLLO
RECAÍDO EN EL PROYECTO QUE REGULA LA VENTA Y ARRIENDO DE
VIDEOJUEGOS EXCESIVAMENTE VIOLENTOS A MENORES DE 18 AÑOS Y
EXIGE CONTROL PARENTAL A CONSOLAS.**

BOLETÍN N° 5579-03-1¹

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo pasa a informar el proyecto de ley, de origen en una moción de las Diputadas señoras **Marcela Cubillos** y **Marisol Turres** y de los Diputados señores **Gonzalo Arenas**, **Enrique Estay**, **Javier Hernández**, **Juan Lobos**, **Juan Masferrer**, **Iván Moreira**, **Felipe Salaberry** y **Gastón Von Mühlenbrock**, en primer trámite constitucional y reglamentario, sin urgencia.

I.- CONSTANCIAS PREVIAS.

1.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.

Proteger a los menores de edad de la excesiva violencia exhibida en los videojuegos; obligando, para ello, a los fabricantes e importadores de los mismos a colocar en los envases de estos productos la advertencia del nivel de violencia que contienen.

2.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

No contiene normas con ese carácter.

3.- TRÁMITE DE HACIENDA.

No requiere de dicho trámite.

4.- EL PROYECTO FUE APROBADO, EN GENERAL, POR UNANIMIDAD.

VOTARON A FAVOR LOS DIPUTADOS SEÑORES **GONZALO ARENAS (PRESIDENTE)**, **CARLOS ABEL JARPA**, **JOSÉ MIGUEL ORTIZ** Y **EUGENIO TUMA**.

5.- SE DESIGNÓ DIPUTADO INFORMANTE AL SEÑOR GONZALO ARENAS HÖDAR.

La Comisión contó con la asistencia y colaboración de los señores **Alberto Cerda** y **Francisco Vera**, Director de Estudios y Secretario Ejecutivo de la ONG Derechos Digitales, respectivamente.

¹ La tramitación completa de esta moción se encuentra disponible en la página web de la Cámara de Diputados: http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx

II.- ANTECEDENTES.-

Explican los autores de la iniciativa que más de 50 años de investigaciones sobre los efectos negativos de la violencia desmedida en la televisión en los niños, han permitido llegar a conclusiones en forma más rápida y completa sobre los efectos de la violencia excesiva en los videojuegos.

Añaden que estudios dados a conocer por la American Psychological Association, como el de Douglas Gentile y Craig Anderson de año 2003, (Gentile Et Anderson, 2003) muestran cómo los efectos negativos de los videojuegos pueden incluso ser más perjudiciales que la televisión, toda vez que los videojuegos son más envolventes e interactivos, recompensan el comportamiento violento de los jugadores y existe una repetición constante y mucho más intensa que en la televisión de dichos actos de violencia.

Igualmente, diversos estudios a nivel internacional demuestran el aumento explosivo de las horas de exposición de niños y adolescentes a los videojuegos, realidad que se produce precisamente en una etapa de sus vidas en donde deberían aprender a relacionarse en forma pacífica y cooperativa con los otros.

Relatan que los estudios han demostrado que el uso excesivo de videojuegos violentos esta relacionado con mayores comportamientos, pensamientos y sentimientos agresivos, señalando que los padres tienen un papel importante que jugar.

Destacan que una de las características más graves de la violencia excesiva en los videojuegos es que ésta, a diferencia de la violencia televisiva, es "interactiva" y premia dichos comportamientos.

Tal es así, que casos a nivel internacional han demostrado que jóvenes adictos a videojuegos violentos han cometido tiroteos y masacres entre sus propios compañeros de estudio, para lo cual basta recordar la muerte de 34 personas, el 17 de abril de 2007, en la Universidad Tecnológica de Virginia, Estados Unidos y la ocurrida en Finlandia, en donde murieron asesinadas 8 personas en el Instituto Jokela de Tuusula, el 7 de noviembre de 2007; hechos en los cuales si bien no se puede atribuir toda la responsabilidad a la afición de los involucrados a los videojuegos excesivamente violentos, constituye un elemento común en ambos casos, que podrían haber ayudado a exacerbar comportamientos violentos, en personalidades inestables o enfermas.

Como ejemplo, señalan juegos como el famoso GTA (Grand Thief Auto) San Andreas, en donde el protagonista es un ex convicto que debe intentar convertirse en el nuevo rey del crimen en la ciudad, cometiendo todo tipo de delitos para poder ganar puntos, a lo cual se ha sumado la tendencia de muchos niños de repetir en la vida real las misiones violentas contenidas en dicho juego, como lo demuestran los innumerables videos contenidos en internet (el sitio web youtube) que intentan imitar las misiones de este criminal protagonista.

Precisan, además, que existe el juego Resident Evil 4, de Nintendo, que no sólo exacerba la violencia extrema en el desarrollo del mismo, sino que promueve conductas suicidas con frases tan decidoras como "morir es vivir" expresadas por monjes, en rituales con características satánicas.

Lo anterior, es sólo para mencionar como ejemplos de los juegos más comunes que se pueden encontrar hoy en el mercado, sin perjuicio de existir miles incluso más crueles y violentos actualmente disponibles.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.

Consta de cuatro artículos.

Por el primero, se obliga a los fabricantes y/o importadores de videojuegos a hacer advertencias en los envases de sus productos sobre el nivel de violencia que contienen, y se prohíbe la venta o arriendo de éstos, cuando sean calificados para adultos, a menores de 18 años.

Por el segundo, establece que debe contener la advertencia referida a los grados de violencia, clasificándose en apto para todo público, juego violento -sólo apto para mayores de 13 años-, y juego excesivamente violento -sólo para adultos-.

Por el tercero, señala la obligación de incluir en las consolas para videojuegos un sistema de control parental, mediante claves u otro mecanismo de protección.

Por el cuarto, indica que las infracciones a esta normativa se sancionarán con multa, expresada en unidades tributarias mensuales, y qué debe entenderse por reincidencia.

III. - INTERVENCIONES.

Don **Francisco Vera**, Secretario Ejecutivo de la ONG Derechos Digitales, comentó que respecto de la fundamentación que se esgrime al proyecto reseñado, se advierten un par de afirmaciones algo alarmistas o exageradas, a saber: La alusión a “actividades satánicas”, y principalmente la referencia como concausal a los episodios de violencia registrados en los EE.UU. o Finlandia, teniendo a los videojuegos como elemento común y presunto factor determinante.

Señaló que las afirmaciones anteriores carecen de respaldo científico, ya que existen varios factores comunes entre los adolescentes que han protagonizado estos hechos, no siendo -en modo alguno- determinantes ni exclusivos la presencia de estos videojuegos en su vida para concluir que gatillaron o influyeron en sus acciones.

Por otro lado, dijo, en la comunidad científica no existe consenso en torno a los efectos que producen los videojuegos violentos en los niños. Por ejemplo, recientemente fue publicado un estudio llamado "Longitudinal Effects of Violent Video Games on Aggression in Japan and the United States", que afirma que existe una relación causal entre el uso de videojuegos violentos por los niños y las conductas violentas que estos despliegan. Sin embargo, al ser publicada en una revista científica, recibió varios comentarios negativos de sus pares investigadores por su metodología y, principalmente, sus conclusiones, por no documentar ni contestar adecuadamente otros estudios al respecto, que apuntan en dirección contraria.

Añadió que en relación con la sistematización del proyecto en nuestra legislación y las obligaciones involucradas en la moción, se

puede elaborar un paralelo entre lo establecido en la disposición propuesta y el deber de entregar información contemplado en la ley de protección al consumidor, en los términos que contemplan sus artículos 3 B, 28 C, 29 y 32.

En ese sentido una disposición de esta clase debería incluirse en la citada ley como una obligación de información al consumidor final, de abstenerse de facilitar o publicitar indebidamente estos productos a menores de edad, logrando así una acertada sistematización y evitando la creación de una nueva ley, junto con una obligación como la que se establece en los artículos 2º y 3º de la ley N° 19.419 del tabaco, artículos 29 y 42 de la ley N° 19.925 de alcoholes y, en especial, el artículo 22 de la ley N° 19.846, de calificación cinematográfica.

En este aspecto, propone incorporar las obligaciones que impone este proyecto dentro de la ley del consumidor, en particular dentro del Título III, Párrafo 4º, de la señalada ley, referente a la seguridad de productos y servicios, bajo la redacción que sugiere en el último apartado de esta sección.

Hizo notar en este punto que la ley del consumidor posee un sistema de sanciones determinado, particularmente en el artículo 29 de la misma; y un procedimiento determinado en tribunales competentes, que suplirían las carencias de este proyecto en materia de cumplimiento de las sanciones establecidas.

Expresó que la ley del consumidor, además, provee de facultades a las autoridades públicas para la fiscalización y cumplimiento, y permite la interposición de acciones de clase, lo que refuerza la observancia efectiva de sus disposiciones.

Respecto de la categorización por edad de los videojuegos, resulta recomendable, dijo, asociar dicha categorización a un parámetro determinado y razonable que ya exista, en Chile o el extranjero (por ejemplo el criterio de clasificación de obras cinematográficas), designando además un órgano o autoridad que tenga a cargo la puesta en marcha o supervisión del sistema.

Señaló que se pueden enfocar los métodos de clasificación de videojuegos desde dos puntos de vista, el primero apunta al aspecto material de la clasificación y dice relación con si se va a informar directamente los contenidos del videojuego o los rangos de edad asociados a los contenidos. El segundo, apunta al aspecto institucional y se distinguen los sistemas consistentes en autorregulación de la industria versus la existencia de un órgano de clasificación.

En relación con el sistema de clasificación por contenido, actualmente en la Unión Europea se encuentra implementado el sistema PEGI, que consiste en entregar las dos categorías de información: por un lado íconos que indiquen si el juego tiene violencia, drogas, sexo, u otros contenidos objetables; y, por otro lado, una indicación de edad que incluye cinco categorías: mayores de tres, mayores de siete, mayores de 12, mayores de 16 y mayores de 18 años.

Agregó que, por otro lado, en los Estados Unidos existe el sistema ESRB (Entertainment Software Ratings Board), que se basa en un sistema que combina edad y madurez. Las categorías son mayores de tres años, mayores de 7 años, dos categorías sobre 10 años (10+ y Teen), y dos categorías de adultez (Mature 17+ y Adults 18+). Como se puede apreciar, el

sistema tiende a superponer categorías en los dos últimos tramos bajo la premisa de que una es para todo público sobre la edad, pero la otra requiere mayor madurez o experiencia, lo que hace suponer la presencia de contenidos polémicos asociados.

Indicó, sobre el aspecto orgánico, que el sistema PEGI (Unión Europea) corresponde a la asociación de distribuidores de videojuegos de la Unión Europea, mientras que el sistema ESRB (EE.UU.) depende de un conglomerado de la Industria de videojuegos de dicho país.

Expresó que en atención a que dichos sistemas han funcionado razonablemente bien para el destino que les fue asignado, se implemente en nuestro país un sistema que homologue cualquiera de estas categorías de edad o madurez, y se obligue a los distribuidores del juego en Chile a estandarizar la forma en que se entrega esta información.

Asumiendo que los sistemas anteriores no operan para todos los juegos existentes en el mercado, consideró necesario implementar un sistema supletorio de clasificación en nuestro país, que opere bajo alguno de los criterios antes señalados, y que puede ser la misma industria o alguna autoridad u órgano estatal como el Consejo de Calificación Cinematográfica. Las categorías establecidas por la ley son las de "todo espectador", "mayores de 14 años" y "mayores de 18 años". Además las calificaciones agregan expresiones orientadoras como "contenido educativo", "inconveniente para menores de siete años" y "contenido pornográfico o excesivamente violento", ésta última para mayores de 18 años.

Señaló que el reglamento que implemente esta iniciativa debería quedar a cargo de un ministerio que tenga las competencias técnicas para implementar y homologar un sistema de calificación. En este caso, los candidatos naturales son el Ministerio de Educación, por sus competencias en áreas educativas, el de Consejo Nacional de la Cultura, por su experiencia con el Consejo de Calificación Cinematográfica, y el de Economía, por su relación con la ley de Protección del Consumidor. No obstante lo anterior, para que la implementación de este sistema pueda recaer en un organismo público, deberá tenerse presente que requiere una indicación del ejecutivo para poder asignar dichas funciones.

En relación con la factibilidad técnica de implementar sistemas de control parental a las consolas de videojuegos, la moción en su artículo 3º exige que todas las consolas tengan un sistema de control parental. Consideró que esta disposición no es recomendable, por dos motivos principales:

La realidad del mercado de videojuegos es global, por lo que nuestra capacidad real de incidir en cómo se producen las consolas de videojuegos, y los videojuegos es sumamente limitada, y la imposición de obligación de control parental no tendría ningún efecto práctico, dado que difícilmente las empresas que elaboran estos productos crearán una versión especial para Chile, según nuestros estándares, que por lo demás no se diferenciarían sensiblemente del resto de los países.

Por otra parte, las tres consolas que compiten actualmente por el mercado de videojuegos (Nintendo Wii, PlayStation 3 y XBOX 360) ya incorporan este sistema de fábrica, con lo que asume que el mercado y las legislaciones de los países de origen de estos sistemas ya regularon esta situación de manera satisfactoria, y regular esta circunstancia en nuestro país sería innecesario.

Sobre la neutralidad de soporte, en los términos que está planteado este proyecto, es aplicable sólo respecto de los soportes tangibles de los juegos, como se desprende de su artículo 2º, que habla de “envase” y “envoltura”.

Así, dijo, el proyecto deja fuera y no contempla todas las posibilidades de distribución on-line del producto, por referirse únicamente a supuestos físicos de distribución, sin considerar que hoy en día se puede acceder a través de la red a múltiples juegos sin que tengan que importarse, distribuirse o autorizarse necesariamente en Chile.

Añadió que los juegos online lentamente han ido ganando mayores cuotas de mercado y migrando desde soportes físicos hacia un soporte en línea, lo que lleva a decir que el proyecto en comento no es suficientemente neutral respecto al soporte empleado por el juego, al dejar sin regular esos videojuegos.

Comentó que su propuesta va en la línea de no referirse a los juegos solamente como “unidad física” sino como producto o servicio ofrecido en nuestro país. No obstante lo anterior, la extensión del artículo no podrá abarcar por la naturaleza de la red a juegos ofrecidos a través de internet u otro medio online por empresas que no estén representadas en nuestro país.

Estimó recomendable aprobar un proyecto de estas características, dado que el mercado de los videojuegos -al ser atractivo para los menores de edad- presenta situaciones donde es necesario que se califique adecuadamente el grupo etéreo al que se dirige cada producto o servicio de esta naturaleza, junto con limitar la distribución de videojuegos en caso que éstos no sean aptos para menores.

No obstante, el proyecto podría sobreregular el mercado de entretenimiento electrónico con obligaciones a los fabricantes que no es posible exigirles y, por otra parte, no cubre un flanco que cada vez se hace más importante en nuestra economía: la distribución on-line de videojuegos.

Los objetivos perseguidos por el legislador se podrían cumplir de una manera mucho más simple a través de la metodología propuesta, esto es, incorporando las disposiciones relevantes al derecho del consumidor, para utilizar los mecanismos de sanción y control contemplados en su normativa, y procurando homologar las calificaciones de videojuegos a estándares internacionalmente aceptados.

IV.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

A) DISCUSIÓN GENERAL.

Teniendo en vista las consideraciones y argumentos contenidos en la moción, los señores Diputados fueron de parecer de aprobar la idea de legislar sobre la materia. Se advierte que existe una clara concordancia entre las normas de la moción con lo establecido en la ley de protección al consumidor, en especial sobre el deber de entregar información, en los términos que contemplan sus artículos 3 letra b), 28 letra c), 29 y 32. Por ello se considera incorporar su normativa dentro de los preceptos de la señalada ley, como una obligación de información al consumidor final, y de abstenerse de facilitar o

publicitar indebidamente estos productos a menores de edad, logrando así una acertada sistematización y evitando la creación de un nuevo texto normativo; de la misma manera se aborda el problema en los artículos 2º y 3º de la ley N°19.419 del tabaco, artículos 29 y 42 de la ley N°19.925 de alcoholes y, en especial, el artículo 22 de la ley N°19.846, de calificación cinematográfica. Se propone, entonces, incorporar las obligaciones que impone este proyecto dentro de la ley de protección al consumidor, en particular dentro de su Título III Párrafo 5º, referente a la seguridad de productos y servicios.

De este modo, se establece en la citada ley N°19.496 un sistema de sanciones determinado, accediendo a un procedimiento especial ante tribunales competentes, que suplirían las carencias de la moción en materia de cumplimiento de las sanciones establecidas. Junto con lo anterior, la ley de protección al consumidor provee de facultades a las autoridades públicas para la fiscalización y su cumplimiento.

En cuanto al fondo, se estimó que al existir un gran mercado de venta y arriendo de videojuegos con contenidos de violencia explícita en su desarrollo, que tiene como actores principales a menores de edad, que se ven influenciados a repetir ese tipo de conductas agresivas en la realidad, era necesario y urgente adoptar medidas tendientes a lograr su adecuada protección. Sin embargo, se tuvo presente que el proyecto deja fuera y no contempla todas las posibilidades de distribución on-line del producto, por referirse únicamente a supuestos físicos de distribución, sin considerar que hoy en día se puede acceder a través de la red a múltiples juegos sin que tengan que importarse, distribuirse o autorizarse necesariamente en Chile.

Puesta en votación general la idea de legislar, se APRUEBA por unanimidad.

B) DISCUSIÓN PARTICULAR.

Se presentó una **indicación de los Diputados señores Arenas, Ortiz, Tuma y Jarpa, aprobada por unanimidad**, para incorporar en la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores -como artículo 49 bis nuevo- el contenido del articulado del proyecto en informe.

Artículo 1º.-

Este artículo, que obliga a los fabricantes y/o importadores de videojuegos a colocar en el envase de los productos leyendas que indiquen con claridad el nivel de violencia que contienen, y que prohíbe vender o arrendar éstos a menores de 18 años, cuando sean calificados "sólo para adultos", **fue aprobado por unanimidad en los mismos términos.**

Artículo 2º.-

Este artículo, que ordena que todo envase o envoltura que contenga un videojuego -sea nacional o importado- deberá contener la advertencia sobre los grados de violencia contenidos en dicho videojuego, **fue aprobado por asentimiento unánime de igual forma.**

Artículo 3º.-

Este artículo, que exige que todas las consolas de videojuegos deben disponer de un sistema de control parental, **fue aprobado por unanimidad en los mismos términos.**

Artículo 4º.-

Este artículo, que establece las sanciones pecuniarias que conlleva la infracción a estas normas, **fue aprobado por asentimiento unánime de igual forma.**

C) ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS
POR LA COMISIÓN.

No hubo.

D) INDICACIONES DECLARADAS
INADMISIBLES.

No hubo.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las otras consideraciones que en su oportunidad dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo único: Incorpórase en la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, el siguiente artículo 49 bis, nuevo

Artículo 49 bis.- Los fabricantes y/o importadores de videojuegos deberán colocar en los envases en que comercialicen dichos productos, leyendas que señalen claramente el nivel de violencia contenida en el videojuego respectivo, según las instrucciones contenidas en el presente artículo.

Asimismo, no podrán vender ni arrendar videojuegos que fueran calificados "sólo para adultos" a personas menores de 18 años, debiendo exigir en cada venta o arriendo la cédula de identidad respectiva.

Todo envase o envoltura que contenga un videojuego, sea nacional o importado, destinado a su distribución dentro del territorio nacional, y toda acción publicitaria de los mismos, cualquiera sea la forma o el medio a través del cual se realice, deberá contener en forma clara y precisa la advertencia sobre los grados de violencia contenidos en dicho videojuego, según la clasificación siguiente:

a) "Apto para todo público".

b) "Juego violento, sólo apto para mayores de 13 años".

c) "Juego excesivamente violento, sólo para adultos".

Esta advertencia deberá ocupar al menos el 50% del espacio de ambas caras del envase o envoltorio del videojuego respectivo.

Las consolas de cualquier tipo para videojuegos, deberán disponer de un sistema de control parental, que permita el ingreso de una clave para ser accionado o cualquier otro mecanismo que permita a los padres, apoderados y/o adulto responsable, el tener control sobre el contenido y duración en el uso de videojuegos.

La infracción a las disposiciones de este artículo, será sancionada en conformidad a las reglas siguientes:

a) Multa de 1 a 50 unidades tributarias mensuales y comiso de las especies materia de la infracción, por omitir la obligación de publicidad contenida en el inciso tercero.

b) Multa de 50 a 250 unidades tributarias mensuales y comiso de las especies materia de la infracción, por no cumplir con la obligación de contener dispositivos de control parental, según lo establece el inciso quinto.

Se entenderá que existe reincidencia, cuando el infractor incurra en una misma contravención en dos oportunidades dentro del mismo año calendario, caso en el cual se podrá aplicar el doble de la multa establecida para la infracción respectiva."

Sala de la Comisión, a 15 de junio de 2009.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 15 de diciembre de 2008 y 15 de junio de 2009, con asistencia de los Diputados señores Gonzalo Arenas (Presidente), Antonio Leal, Marcelo Díaz, Carlos Abel Jarpa; José Miguel Ortiz, Eugenio Tuma y Patricio Vallespín.

ROBERTO FUENTES INNOCENTI
Secretario de la Comisión