

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



**“Comisión contra la Desinformación” del Gobierno
Una amenaza más a la libertad
de expresión**

N° 2305 | 28 DE JUNIO 2023

**MIRADA
POLITICA**

I. Introducción

El día 20 de junio de 2023 fue publicado en el Diario oficial el Decreto N° 12 del Ministerio de Ciencias que “Crea la Comisión Asesora contra la Desinformación”, cuyo objeto es asesorar al Ministerio de Ciencias y a la SEGEGOB en el análisis de la desinformación a nivel global y en Chile.

Este decreto se enmarca dentro de una campaña impulsada desde el Gobierno sobre esta materia, respecto de la cual ya se han impulsado otras políticas, como el convenio suscrito por la SEGEGOB con la Universidad de Chile, la Universidad de la Frontera y la Universidad de la Serena, denominado “Más amplitud, más voces, más democracia. Aporte para las comunicaciones del Chile que viene”.

La determinación de la verdad por parte de entidades gubernamentales bajo la apariencia del resguardo ante la desinformación sin duda suscitan alertas, por cuanto abren espacio para el control de contenidos que el propio Gobierno estime como falsos o imprecisos, según su conveniencia. Es así como un régimen democrático exige los más altos estándares de protección de la libertad de expresión, lo que resulta abiertamente incompatible con iniciativas de control gubernamental de contenidos o medios de comunicación.



II. Contenido del decreto

El Decreto N° 12 del Ministerio de Ciencias crea la “Comisión Asesora contra la Desinformación, encargada de asesorar a los ministerios ya individualizados en materia de desinformación y *fake news*. En el ejercicio de sus funciones, la Comisión se abocará a las siguientes temáticas:

- a)** Impacto de la desinformación en la calidad de la democracia.
- b)** Educación y desinformación: alfabetización digital.
- c)** Desinformación en plataformas digitales.
- d)** Buenas prácticas internacionales/experiencia comparada.
- e)** Políticas públicas y desinformación.

Para ello podrán hacer recomendaciones a los respectivos Ministerios, asesorar a la SEGEGOB en el Hub de desinformación de la OCDE y elaborar informes con conclusiones o propuestas.

La Comisión será presidida por el Ministro de Ciencias y será integrada por las siguientes instituciones:

- 1.** Dos representantes de Universidades Estatales.
- 2.** Un representante de una Universidad Privada incluida en el artículo 1° del DFL N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación.
- 3.** Un representante de una Universidad Privada no incluida en el artículo 1° del DFL No 4, de 1981, del Ministerio de Educación.
- 4.** Un representante de una Universidad cuya sede principal se encuentre fuera de la Región Metropolitana.
- 5.** Tres representantes de una ONG, Fundación o de la Sociedad Civil, indistintamente, cuyas actividades se relacionen con el objeto de la Comisión.
- 6.** Un representante de una Organización de Fact-Checking.

Los integrantes trabajarán *ad honorem* y no implicarán la creación de un cargo público. Se fija quórum de 2/3 para sesionar, y se requiere mayoría absoluta para adoptar acuerdos, teniendo el Presidente voto dirimente. Además, contará con una secretaría técnica dirigida por un funcionario designado por la SEGEGOB.

Finalmente, se obliga a la Comisión a evacuar, a lo menos, dos informes:

- a)** Informe I. 28 de agosto de 2023. Sobre el estado del arte a nivel local y/o global sobre el fenómeno de la desinformación, experiencia local (cómo funciona en Chile) y comparada.
- b)** Informe II. 27 de noviembre de 2023. Entrega de lineamientos y/o recomendaciones para la alfabetización digital y regulación de plataformas digitales.



Foto: miamiherald.com

III. Libertad de expresión, límites y responsabilidades

La libertad de emitir opiniones e informar ha sido reconocida, tanto a nivel nacional como internacional, como uno de los presupuestos más esenciales y básicos de la democracia, por cuando mediante ella se exteriorizan ideas y opiniones diversas, las que alimentan el debate y fomentan en definitiva el pluralismo. Asimismo, esta libertad es indisoluble de la libertad de conciencia, por cuanto es a través de ella que se exteriorizan los pensamientos, opiniones e ideas, haciéndolos tangibles y susceptibles de ser conocidos por otros.

La Constitución Política de la República consagra el derecho a la libertad de emitir opiniones e informar en el **artículo 19 No 12**: *“La Constitución asegura a todas las personas:*

12o La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado”.

“La importancia y complejidad de la libertad de expresión la ha convertido en un atributo de trascendencia singular para la democracia. El nivel de ejercicio seguro que una Sociedad Civil tenga de tal libertad, por ejemplo, en relación con la pluralidad de medios y fuentes de información, así como con la transparencia e imparcialidad con que ellos informan y juzgan los acontecimientos se considera, sin disidencia, un indicador claro del grado de democracia efectiva del cual se goza en un país” .¹

Otro elemento esencial de este derecho es la prohibición categórica de toda forma de censura previa, entendiéndola “como cualquier impedimento ilegítimo al ejercicio de la libertad de expresión. (...) Agregamos que la censura es un impedimento, con lo cual se alude al escollo, dificultad u obstáculo que se sufre para expresarse libremente, como asimismo, a la amenaza, seria y actual, de ser víctima de tal impedimento o de asumir las consecuencias de no haberlo acatado. Por lo mismo, la censura existe aunque el efecto impeditivo de ella no haya tenido éxito por quien fue su autor” .²

[1] José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno, Tomo II*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2012, p. 415

[2] José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno, Tomo II*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2012, p. 420.

Dicho lo anterior, el resguardo de este derecho fundamental reconoce la existencia de responsabilidades —siempre ulteriores— cuando se cometa un abuso del derecho, e incluso contempla la posibilidad de tipificar delitos en su ejercicio. Es así como diversas normas hacen efectivas dichas responsabilidades, tales como los delitos de injuria y calumnia tipificados en el Código Penal, las responsabilidades o sanciones establecidas en la Ley N° 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, o el derecho a rectificación reconocido constitucionalmente frente a ofensas o alusiones injustas en medios de comunicación social.



Foto: pauta.cl

IV. Reserva legal en la regulación de derechos fundamentales y el caso calificado de la libertad de expresión

La Constitución es explícita al establecer las materias respecto de las cuales existe reserva legal, es decir, que necesariamente deben ser reguladas por ley y no por una norma de rango inferior. Dentro de las materias de ley enumeradas en la Constitución se encuentra *“toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”*. En materia de derechos fundamentales, dicha disposición debe entenderse conjuntamente con el **numeral 26 del artículo 19** de la Carta Fundamental, el que dispone *“La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en*

su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”.

En este sentido, existiría un mandato expreso para que, toda norma de carácter general y obligatoria que regule o complemente las garantías que la Constitución establece, sean de jerarquía legal, además de prohibir expresamente que dichas leyes afecten los derechos en su esencia. Esto ha sido a su vez ratificado por el Tribunal Constitucional:

“Es principio general y básico del Derecho Constitucional chileno la “reserva legal” en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, esto es, toca al legislador, y sólo a él, disponer normas al respecto, sin más excepción que la referente al derecho de reunión en lugares de uso público, regido su ejercicio por disposiciones generales de policía (artículo 19 No 13 de la Constitución), pero tanto aquellas regulaciones como ésta no puede jamás afectar el contenido esencial de tales derechos (artículo 19 No 26 de la Carta Fundamental)”³.

Para el caso particular de la libertad de emitir opiniones e informar, el constituyente es aún más exigente, señalando que la regulación de las responsabilidades emanadas de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades deberá hacerse por medio de una ley de quórum calificado, es decir, que sea aprobada por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Con esta exigencia, el cons-

[3] Tribunal Constitucional, rol No 239-96

tituyente busca resguardar de forma especial la libertad de expresión, reconociendo su rol fundamental en una sociedad democrática.

Considerando la amplitud con que el Decreto N° 12 del Ministerio de Ciencias regula las atribuciones de la Comisión Asesora, se pone en grave riesgo el cumplimiento de la exigencia de reserva legal en la regulación del ejercicio del derecho a emitir opiniones e informar, por cuanto le correspondería a esta entidad “Recomendar a los Ministros o Ministras de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y Secretaría General de Gobierno, las medidas y/o elementos que contribuyan al desarrollo de la política pública sobre la base del análisis de los distintos conocimientos asociados a la relación entre la desinformación y el debilitamiento de la democracia”⁴.

En consecuencia, se está utilizando una Comisión Asesora para impulsar políticas públicas que pueden terminar por restringir, en mayor o menor medida, el ejercicio de una libertad fundamental, la que bajo ningún supuesto puede ser objeto de censura previa, y respecto de la cual la propia Constitución exige una ley de quórum calificado para la determinación de responsabilidades ulteriores por el abuso del derecho.

[4] Decreto N° 12 de 2023 del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación



Foto: lifehacker.com

V. Noticias falsas y libertad de expresión: los riesgos de un “control de la verdad”

Con el avance de las tecnologías de la comunicación, el debate en torno a las noticias falsas y la desinformación ha adquirido un rol protagónico.

Esto incluso ha suscitado preocupación en el debate internacional hace ya algunos años, existiendo declaraciones de organismos internacionales en torno al tema. Así, el Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión e Información, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos

y de los Pueblos (CADHP), emitieron una declaración conjunta el año 2017. En dicha declaración, se muestran “*Alarmados* ante instancias en que las autoridades públicas denigran, intimidan y amenazan a los medios de comunicación, entre otras cosas, manifestando que los medios son “la oposición” o “mienten” y tienen una agenda política encubierta, lo cual agrava el riesgo de amenazas y violencia contra periodistas, mella la confianza y la creencia del público en el rol de vigilancia pública del periodismo y podría confundir al público difuminando los límites entre la desinformación y los productos de los medios de comunicación que contienen datos susceptibles de verificación independiente”⁵. En la misma declaración, agregan:

“Las prohibiciones generales de difusión de información basadas en conceptos imprecisos y ambiguos, incluidos “noticias falsas” (“fake news”) o “información no objetiva”, son incompatibles con los estándares internacionales sobre restricciones a la libertad de expresión, conforme se indica en el párrafo 1(a), y deberían ser derogadas”⁶.

Esto ha sido ratificado por la Sociedad Interamericana de Prensa a propósito de la dictación de este Decreto, sosteniendo que “Las comisiones, los observatorios u otras formas gubernamentales de vigilancia siempre suelen mirar la realidad desde ópticas ideológicas, aconsejando políticas públicas sesgadas, con efectos negativos sobre las libertades de expresión y de prensa”⁷.

[5] **Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación Y Propaganda.** Disponible en: <https://bit.ly/44oKia3>

[6] **Ídem.**

[7] **La Tercera (27 de junio de 2023).** Disponible en: <https://bit.ly/433AGwF>

Que una autoridad de Gobierno determine la veracidad o falsedad de contenidos libremente difundidos, creando una entidad *ad hoc* para impulsar esta clase de política, sin duda constituye un riesgo de control estatal de la información, lo que es repudiable por cualquier régimen democrático que se caracteriza por la libre circulación de ideas y el pluralismo.



Foto: infobae.cl

VI. Experiencias previas: la Convención Constitucional y políticas del Gobierno del Presidente Boric

Durante el proceso constituyente anterior, la Convención Constitucional dictó diversas normas reglamentarias que eran abiertamente atentatorias contra la libertad de expresión y que vulneraban también la reserva legal en esta materia. Así, el Reglamento de Ética y Convivencia sancionaba la desinformación por parte de los convencionales, entendiendo por tal “la expresión, a través de cualquier medio físico o digital, de un hecho que se presenta como real, conociendo o debiendo saber que es falso”⁸, norma que fue reiteradamente utilizada para denunciar ante la Comisión de Ética meras apreciaciones u opiniones.

Por su parte, el Gobierno del Presidente Gabriel Boric anunció, a través de la Ministra vocera de Gobierno, el proyecto “Más amplitud, más voces, más democracia”, que consiste en un convenio con tres universidades para levantar información acerca del funcionamiento del sistema de medios en Chile.

Lo anterior se suma a los múltiples “roces” que ha tenido el Presidente Gabriel Boric con los medios de comunicación, los que se sintetizan en “Reacciones ofuscadas, petición de que se revelen las fuentes, y varios días sin responder preguntas”⁹.

[8] Convención Constitucional chilena: *Reglamento de Ética y Convivencia; prevención y sanción de la violencia política y de género, discursos de odio, negacionismo y distintos tipos de discriminación; y de probidad y transparencia en el ejercicio del cargo.* <https://bit.ly/3PCW2xJ>

[9] Emol.com (2023). Disponible en: <https://bit.ly/3NRZ5kw>

VII. Comentarios finales

Todo gobierno democrático debe poner como primera prioridad la protección de los derechos y libertades fundamentales, encontrándose siempre al servicio de las personas y no al de sus intereses políticos o personales. Así, la protección de la libertad de expresión y las garantías del pluralismo juegan un rol esencial en la democracia, en que la multiplicidad de medios y la posibilidad de contrastar información son esenciales para su desarrollo.

“La fina línea entre la información y la opinión, especialmente tratándose de medios de comunicación, hace necesario dilucidar cuál es el existente rol de los medios de prensa. ¿Deben ser neutrales? ¿Es posible llegar a un nivel absoluto de “pureza” en el rol informativo? ¿Quién controla la veracidad o falsedad de la información transmitida? ¿Qué rol tiene el Gobierno de turno en dicha determinación? Como bien lo señala el abogado y columnista chileno Carlos Peña, “el principal peligro de la libertad de expresión es el deseo de poseer la verdad, o, mejor dicho: la idea de que la tarea de la prensa es decir la verdad. De ahí suele seguirse que hay que detectar y reprimir las noticias falsas, o sea, aquellas que no son verdaderas”. No podemos sino concordar con Peña en que el rol de la prensa no es la búsqueda de la verdad absoluta e irrefutable, sino

“buscar con diligencia y esmero la información contrastando fuentes de la misma”, lo que permite al receptor de dicha información poder analizarla desde las distintas perspectivas de quienes la transmiten, y formándose un juicio propio acerca de ella”¹⁰.




En dicho contexto, la creación de esta Comisión Asesora parece dar un paso más hacia el control estatal, quedando en manos de una entidad gubernamental la determinación de la veracidad de la información y sus impactos en la democracia. Así, bajo el falso pretexto del resguardo de la calidad y veracidad de la información, se abre la puerta al control de contenidos, aunque éste se intente realizar de forma solapada. Esto es, a todas luces, inaceptable en el marco de un régimen democrático, donde la libertad de emitir opiniones e informar es una de sus piedras angulares.

[10] T. Santa Cruz (2023): “Libertad de expresión y democracia: los aprendizajes y riesgos latentes del “experimento constitucional chileno”. *Cuadernos de Pensamiento Político*, vol. 78. Disponible en: <https://bit.ly/432hPSr>

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100