

DOCTRINA

Martillos en busca de un clavo: caracterización de las iniciativas legislativas sobre la desinformación en Chile

*Hammers in search of a nail: characterization of legislative initiatives
on disinformation in Chile*

Andrés Francisco Calderón López 

Pontificia Universidad Católica del Perú

RESUMEN Este artículo realiza un estudio cualitativo y cuantitativo de los proyectos legislativos surgidos en la Cámara de Diputados y el Senado de Chile que buscan enfrentar el problema de la desinformación en Internet. A través de una sistematización de estas iniciativas, se destacan cuáles son los principales objetivos que justifican estos intentos de regulación y cuáles son los instrumentos más acogidos por los legisladores (sancionadores, reparadores o preventivos). Asimismo, se analiza si se consideran los efectos adversos que la regulación de las llamadas *fake news* podrían ocasionar sobre derechos fundamentales como la libertad de expresión.

PALABRAS CLAVE Desinformación, intermediarios, libertad de expresión, noticias falsas, plataformas digitales.

ABSTRACT This article presents a qualitative and quantitative study of the bills drafted in the Chilean Chamber of Deputies and the Chilean Senate addressing the problem of online disinformation. Through a systematization of these initiatives, we identify the main objectives that justify these attempts at regulation and the instruments most used by the legislators to fight disinformation (punitive, reparatory or preventive). We also analyze whether the legislators considered the adverse effects that the regulation of the so-called «fake news» could cause on fundamental rights such as freedom of expression.

KEYWORDS Digital platforms, disinformation, fake news, freedom of expression, intermediaries.

Introducción

La desinformación ha sido catalogada como una de las amenazas más serias para la democracia en el mundo, y con justa razón. La libertad de expresión es uno de los pilares sobre los que se construye una sociedad, al servir de base para la exteriorización de los pensamientos propios y el aprendizaje mediante el contraste de ideas. Constituye, también, una garantía para realizar otros derechos (Balbontín Gallo y Maldonado Carvajal, 2019: 175). Sin embargo, cuando este diálogo se produce (o deja de producir) entre personas que creen o difunden información falsa, se complica la construcción del conocimiento y se dificulta la convivencia armoniosa y pacífica.

Frente a este problema, agravado por las nuevas y veloces tecnologías de la información y comunicación disponibles gracias a Internet, diversos países se han embarcado en procesos legislativos que buscan dar respuesta a este fenómeno. Sin embargo, han sido pocos los que han logrado aprobar un marco legislativo específico para la desinformación en línea, debido tanto a los desafíos que genera comprender un fenómeno muy complejo como a los riesgos que la normativa estatal podría representar para la libertad de expresión.

Chile no ha sido la excepción y, desde 2018, encontramos proyectos de ley dedicados específicamente al tema de la desinformación o que incluyen este problema dentro de esquemas normativos más amplios. Este es el foco central de nuestro trabajo: la categorización de estas iniciativas legislativas, lo que se hará a partir de un análisis cuantitativo, que permita reflejar ciertas tendencias regulatorias, y un análisis cualitativo y crítico, enfocado en tres variables observables en dichos proyectos: los objetivos de las propuestas normativas, los instrumentos escogidos para la lucha contra la desinformación y los efectos colaterales de tales medidas.

En la primera sección brindaremos un poco de contexto sobre el fenómeno de la desinformación en Internet, para definirlo y comprender los daños que provoca. La segunda sección presenta brevemente algunas de las respuestas legislativas más prominentes que se han tomado en otros países frente a un fenómeno que por su naturaleza trasciende las fronteras territoriales. De hecho, como se verá, la regulación de otros países es una fuente reiterada de referencia en las iniciativas legislativas chilenas. El tercer apartado está dedicado al análisis de los proyectos de ley presentados en ambas cámaras legislativas (el Senado y la Cámara de Diputados) que buscan enfrentar el problema de la desinformación.

Para efectuar un estudio sistematizado de estas iniciativas normativas, las categorizaremos sobre la base de tres variables que resultan fundamentales desde una perspectiva de política pública: i) objetivos, es decir, cuáles son los valores o bienes jurídicos que buscan protegerse; ii) instrumentos, en el sentido de qué herramientas se escogen para dicha finalidad, distinguiendo principalmente entre los instrumentos punitivos, resarcitorios y preventivos; y iii) consecuencias colaterales o qué conside-

raciones se tienen en cuenta en la justificación de las iniciativas legislativas sobre los efectos que la propuesta normativa podría tener en otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión. Finalmente, expondremos nuestras conclusiones.

El problema de la desinformación

En español, el término *desinformación* puede englobar dos conceptos que sí tienen distinción en inglés: *disinformation* y *misinformation*. Si bien ambos aluden a la información falsa o incorrecta, el primero se restringe a la deliberada difusión de falsedad con el objetivo de engañar al público,¹ mientras que en el segundo término la incorrección de la información difundida puede tener origen en la ingenuidad o el error honesto. Ambos conceptos podrían entrar dentro de una categoría incluso más amplia, que algunos autores denominan «polución informativa» e incluye una serie de desórdenes informativos que obstaculizan el diálogo entre las personas (Nielsen, 2003; Wardle y Derakhshan, 2017).

En este artículo nos vamos a enfocar en el problema de la desinformación deliberada, que es el que más atención ha recibido de los legisladores y tomadores de decisiones en Chile y en otras jurisdicciones por tratarse de una acción voluntaria y deseada. Estas características (voluntad de propiciar el engaño y los beneficios que busca obtener al agente desinformante) pueden ser relevantes para identificar las motivaciones de las respuestas jurídicas propuestas para combatir la desinformación, así como también para delimitar su ámbito de aplicación. Como fenómeno social, la relevancia y actualidad de la desinformación (en comparación con tiempos predigitales) dependen sensiblemente de la voluntad de actores maliciosos que buscan engañar al público. En otras palabras, la desinformación como problema tendría una dimensión mucho menor si solo tuviéramos que enfrentarnos a los errores involuntarios.

Uno de los grandes trabajos en materia de desinformación es el que desarrollaron los economistas Hunt Alcott y Matthew Gentzkow (2017) sobre el efecto de las llamadas *fake news* en medios sociales durante las elecciones estadounidenses de 2016. Este trabajo nos proporciona una definición bastante aceptada de las *fake news*: artículos que tienen el propósito de confundir a los lectores con historias deliberadamente falsas, las cuales se publican en sitios web que se parecen a los de difusores de contenido formal y tienen la posibilidad de generar rendimientos económicos (Alcott y Gentzkow, 2017: 213). Sin embargo, se cuestiona el uso del término tanto por la contradicción que supone adherir el calificativo de falso a algo que por definición debería aludir a un hecho real (la noticia) como por la carga negativa con la que algunos actores políticos y mediáticos han utilizado el término para devaluar el trabajo

1. American Psychology Association, «Misinformation and disinformation», *Apa.org*, disponible en https://tipg.link/hD_p.

periodístico (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020; Magallón Rosa, 2019).

La definición de «desinformación» de la Comisión Europea engloba las dos características principales de este tipo de contenido: propósito de engaño y beneficio para quien propicia el engaño. En sus propias palabras, se trata de «información verificablemente falsa o engañosa que es creada, presentada y diseminada para obtener ganancias económicas o para engañar intencionalmente al público, y que puede causar daño público» (Comisión Europea, 2018a: 1; traducción propia). Esta definición, además, ha sido adoptada por los firmantes del Código Reforzado de Prácticas sobre Desinformación (Comisión Europea, 2022).

Los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos por este tipo de contenidos desinformantes pueden ser diversos. En muchos casos, se persigue un móvil político: desprestigiar a un rival en una contienda electoral, provocar la crisis de un gobierno, satanizar una determinada posición respecto de un fenómeno (por ejemplo, vacunación, política migratoria o derechos de género), entre otros. En otros casos, el objetivo es más sencillo: conseguir dinero a través de la venta de publicidad que provoca el consumo y la difusión de contenidos altamente llamativos e inventados. En cualquier caso, el elemento volitivo es el imprescindible cuando hablamos de desinformación y es este mismo el que distingue este fenómeno de otros con componentes similares, como la sátira, la propaganda o el «troleo» (Verstraete, Bambauer y Bambauer, 2017: 826). Quien crea o difunde noticias falsas lo hace con el propósito deliberado de engañar al público.

Aunque el engaño y la producción de contenidos desinformadores ha existido desde hace siglos, su proliferación en los últimos años a través de las redes sociales ha generado atención y preocupación en los hacedores de política y tomadores de decisiones alrededor del mundo. El uso de la desinformación como parte de una estrategia política llevó a que este fenómeno sea estudiado con mayor dedicación a partir de las emblemáticas elecciones presidenciales de Estados Unidos en el 2016 y el referéndum para la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) de ese mismo año. Precisamente, el efecto que puede tener la desinformación sobre procesos políticos de relevancia, como las elecciones de gobiernos y los plebiscitos electorales, es una de las principales preocupaciones que subyace a las normativas que se han ido adoptando en algunos países y a las propuestas de regulación que se discuten hasta la actualidad. Dado que los efectos de una elección pueden ser muy duraderos y los períodos previos (campañas electorales) suelen venir acompañados de una avalancha de discursos públicos,² no es extraño constatar que algunas iniciativas legislativas han estado enfocadas en proteger la integridad de los procesos electorales.

2. Al respecto, véase, por ejemplo, el diagnóstico de Yerlikaya (2020).

Un argumento similar se puede realizar respecto de situaciones de especial incertidumbre o agitamiento, en las que las teorías de conspiración pueden encontrar un terreno fértil para prosperar. Casos de desastres naturales, revueltas sociales o, más recientemente, crisis sanitarias como la ocasionada por la pandemia del covid-19, han otorgado un contexto fértil para la difusión de contenidos falsos en Internet (Montero-Liberona y Halpern, 2019).³ Esta divulgación y consumo de información errónea puede ocasionar daños sensibles a la salud de la población o impulsar la toma de decisiones que pueden resultar perjudiciales para la sociedad en su conjunto. Piénsese, por ejemplo, en el consumo exacerbado de ciertos recursos, como agua, alimentos o productos de higiene personal, cuando se difunde la alarma infundada de su agotamiento, lo que también podría ocasionar desmanes y saqueos en una ciudad o la posibilidad de un confinamiento mandatorio.

Aquí, resulta importante hacer una distinción. El derecho ya se ha ocupado de ciertas expresiones que, en su falsedad, terminan generando afectaciones concretas, como es el caso de las calumnias o difamaciones que, dependiendo de la regulación de cada país, castigan la atribución incorrecta de hechos o delitos a alguna persona, dañando su honra o reputación. También encontramos el caso de las estafas o delitos contra la fe pública, en los que la falsedad recae sobre un documento o una transacción que presenta algún tipo de valor patrimonial, o los casos de declaración falsa en un proceso judicial, en los que la afectación recae directamente sobre la administración de justicia. En cambio, la preocupación que genera la desinformación en Internet tiene un alcance mayor que trasciende las afectaciones concretas antes descritas. Se trata de un fenómeno que puede impactar las decisiones colectivas o de un masivo número de personas y que, en última instancia, puede terminar dañando la confianza en el intercambio de ideas como mecanismo social de diálogo y construcción del conocimiento (Serra Cristóbal, 2023).

Precisamente, la teoría democrática de la libertad de expresión destaca la utilidad de esta libertad para la formación de una opinión pública dentro de un sistema democrático de autogobierno que supone, a la vez, un control del poder político (Meiklejohn, 1965; Marciani, 2024). En el mismo sentido, a nivel local, el profesor Nogueira (2002) destaca la «función institucional democrática» de la libertad de información y el profesor Cea Egaña sostiene que la libertad de expresión «es un presupuesto indispensable para la existencia tanto de una opinión pública como de una democracia representativa auténticas» (1976: 5).

Para Osorio, por su parte, el ejercicio del derecho a la información es un «instrumento válido para la participación democrática-colectiva en la información y para fomentar la conciencia crítica de la sociedad» (2002: 110). Charney y Marshall co-

3. Ejemplos de los desafíos de la comunicación institucional en el contexto de la pandemia pueden verse en Sciortino (2020).

mentan que la libertad de información representa «una concreción del principio republicano, ya que a través de ella es posible controlar los actos del gobierno», además de ser «un elemento fundamental de un sistema democrático, ya que ella hace posible que la pluralidad de ideas y opiniones existentes puedan ventilarse en la esfera pública» (2021: 478).

Partiendo de este marco teórico sobre la libertad de expresión, algunos autores advierten la ironía que supone utilizar el proceso comunicativo para dañar el sistema democrático. Así, Helm y Nasu (2021) advierten que la diseminación de noticias falsas no causa necesariamente un daño directo, sino que tiende a afectar intereses difusos, como la integridad de los procesos democráticos. Por su parte, Ramírez (2021) sostiene que, a nivel colectivo, la desinformación puede poner en duda la vigencia de la democracia. La Comisión Europea (2018b) también advierte, en su Plan de Acción contra la Desinformación, que los procesos democráticos están siendo incrementalmente atacados por la difusión deliberada, sistemática y a larga escala de desinformación.

La estimación que se tenga de los efectos nocivos que produce la desinformación puede terminar por definir los objetivos de los instrumentos de intervención pública frente a este fenómeno. Así, como veremos en las siguientes secciones, pueden surgir leyes que busquen desincentivar la producción y divulgación de desinformación específicamente en un contexto electoral o de emergencia sanitaria, pero un enfoque legislativo más amplio podría tener por objeto la adopción de medidas contra la desinformación en general, sin restringirla a un ámbito concreto. La consistencia entre el objetivo perseguido y el instrumento de política pública elegido será vital para la eficacia de este último. En tal sentido, uno de los factores a ser medidos en el relevamiento y análisis de este trabajo serán los objetivos perseguidos por las iniciativas legislativas que buscan luchar contra la desinformación.

Por otra parte, la elección de la forma de intervención pública frente a la desinformación también debe tomar en consideración los efectos que esta podría tener sobre la libertad de expresión. Una limitación a la eventual difusión de información falsa puede significar, desde nuestra perspectiva, un conflicto entre los bienes jurídicos protegidos, como la integridad de los procesos democráticos o la salud pública, y el ejercicio de la libertad de expresión.

En este sentido, en un lado del conflicto se encuentra el ejercicio de la libertad de expresión, que debe amparar la más amplia difusión de ideas, incluso de aquellas que resulten erradas.⁴ La doctrina y jurisprudencia de los Estados Unidos, por ejemplo,

4. No obstante, algunos autores plantean una construcción más restrictiva de la libertad de expresión, bajo la cual no se podría amparar en ningún caso la difusión de información deliberadamente falsa. Véase Pitruzzella y Pollicino (2020) y Escobar (2018). En sentido opuesto, véase Anguita Ramírez (2005: 24-25).

ha resaltado frecuentemente el efecto inhibidor (*chilling effect*) que puede tener la prohibición o reproche de las informaciones incorrectas respecto de los hechos acertados. Así, cierta información verdadera podría dejar de compartirse si es que sus potenciales emisores corren el riesgo de sufrir una consecuencia negativa (un castigo o el pago de una indemnización) en caso de error (Grisolia, 2004: 99). Se trata de una argumentación expuesta inicialmente en la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos sobre el emblemático caso *New York Times v. Sullivan* (1964)⁵, pero cuya vigencia se ha mantenido a través de los años. Incluso se ha reforzado en decisiones contemporáneas de la Corte Suprema, en las que se ha rechazado el castigo de la falsedad por sí sola o la idea de que los discursos falsos no se encuentran protegidos por la Primera Enmienda.⁶

En el caso norteamericano, la inclusión de los discursos falsos dentro del ámbito de protección de la libertad de expresión se explica no solo bajo las teorías democráticas, sino también por la influencia de la alegoría del «mercado libre de ideas» (*marketplace of ideas*) y la construcción de la función epistemológica de la libertad de expresión. Con origen en los textos de John Milton (2008) y John Stuart Mill (1859), la metáfora del mercado de ideas surge con el famoso voto del juez de la Corte Suprema Oliver Wendell Holmes, en el caso *United States v. Abrams* (1919), como una defensa a la libertad de expresión frente a las intromisiones legislativas, en tanto se proclamó que «la mejor prueba de la verdad es el poder del pensamiento que logra ser aceptado en la competencia en el mercado».⁷

Más allá de las distintas teorías que sirven de fundamento y apoyo a la libertad de expresión, no puede negarse el valor retórico que el concepto del mercado libre de ideas ha tenido como escudo frente a las intervenciones estatales sobre el discurso. De hecho, el efecto inhibitorio en la expresión, que podría tener una regulación muy intrusiva, ha sido quizás la principal razón por la que algunos ordenamientos, como el estadounidense, no han implementado respuestas jurídicas dirigidas a suprimir o a contrarrestar la desinformación (Vojak, 2017; Manzi, 2019; Pitruzzella y Pollicino, 2020).

A nivel nacional, el debate académico sobre la posibilidad de restringir los discursos desinformantes y su impacto sobre la libertad de expresión aún es incipiente. Entre la literatura revisada encontramos al profesor Anguita Ramírez (2023), que describe el contexto político y algunas respuestas regulatorias y no regulatorias al fenómeno de la desinformación en Chile, y al profesor Charney (2025), que efectúa un repaso por

5. Corte Suprema de Estados Unidos, *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964), disponible en <https://tipg.link/kA8S>.

6. Corte Suprema de Estados Unidos, *United States v. Alvarez*, 567 U.S. 709 (2012), disponible en <https://tipg.link/kA8a>.

7. Corte Suprema de Estados Unidos, *United States v. Abrams*, 250 U.S. 616 (1919), disponible en <https://tipg.link/kA8u>.

los cien años de historia de la regulación de las «noticias falsas» en Chile. Charney, no obstante, advierte del peligro silenciador que puede tener la regulación de la desinformación.⁸ Por su parte, la Comisión Asesora contra la Desinformación, creada por el Decreto 12 de 2023, advierte que los países con mayor tradición democrática han evidenciado cautela al momento de evaluar respuestas al fenómeno de la desinformación «por la dificultad que entraña tipificar la conducta sancionable de otras manifestaciones legítimas del ejercicio de las libertades de opinión y expresión, esenciales para la existencia de una sociedad democrática» (Anguita y otros, 2023: 71).

Más adelante, constataremos cuáles han sido los valores o bienes jurídicos invocados para legislar en contra de la desinformación y verificaremos si se ha tomado en cuenta el eventual impacto sobre las libertades informativas.

Aproximaciones legales frente a la desinformación

El fenómeno de la desinformación ha merecido la atención de los poderes públicos en varias jurisdicciones nacionales y supranacionales. En algunos países, como Estados Unidos, la adopción de algún tipo de acción estatal contra la desinformación se enfrenta al riesgo de perecer contra el derecho a la libertad de expresión. La protección que la jurisprudencia federal norteamericana ha reconocido a la Primera Enmienda, conforme se ha revisado, hace poco viable alguna regulación basada en el contenido del discurso (Verstraete, Bambauer y Bambauer, 2017), lo que no ha impedido la discusión de varias iniciativas legislativas relacionadas más bien con el rol que cumplen las plataformas digitales (redes sociales, buscadores, agregadores de noticias, aplicaciones de mensajería, etcétera) como intermediarios de ciertos discursos nocivos, entre ellos la desinformación.

A nivel europeo, encontramos dos países que sí han adoptado legislación específica relacionada —aunque no exclusivamente— con la desinformación en los últimos años. El primero de ellos, Alemania, adoptó en 2017 el Network Enforcement Act o NetzDG, cuyo foco de atención son las plataformas digitales no periodísticas de difusión de contenido (como las redes sociales) y con alcance masivo. Así, se aplica solo a las plataformas con fines de lucro que tienen más de dos millones de usuarios registrados. Sobre ellas recae la obligación de eliminar los contenidos ilícitos dentro de las veinticuatro horas siguientes desde que estos fueron denunciados por un usuario, bajo pena de recibir una multa de cinco millones de euros. Esta obligación supone la implementación de un procedimiento de atención de quejas de usuarios, en el que las plataformas deberán informar tanto a la parte denunciante como a la aquejada acerca de las decisiones adoptadas de remoción o no de contenido y sus motivaciones. Tam-

8. John Charney, «La regulación de la desinformación en Chile: Cien años de historia», *El Mostrador*, 26 de septiembre de 2023, disponible en <https://tipg.link/hGEe>.

bién deberán elaborar un reporte anual sobre el tratamiento que han recibido estas denuncias cuando ellas superen las cien en dicho periodo.

La norma alemana no regula específicamente las noticias falsas, aunque las expresiones falsas pueden coincidir con ciertos discursos que sí son considerados expresamente ilícitos en la legislación penal, como la difamación o el discurso de odio. Precisamente, el estudio encomendado por el Parlamento alemán,⁹ que fue el antecedente inmediato de la NetzDG, tuvo en cuenta casos de difamación que afectaban directamente la reputación de algunos personajes públicos. En cualquier caso, al poner el foco de atención en las plataformas digitales y sancionar la no atención oportuna de los reclamos de usuarios, la norma alemana podría estar incentivando que estas empresas realicen un mayor control sobre el discurso en línea y, en caso de duda, opten por suprimir las publicaciones antes que mantenerlas (Article 19, 2017).

Human Rights Watch también evaluó la norma alemana y consideró que la obligación de presentar informes semestrales y las mediciones de eficacia basadas en la cantidad de quejas y respuestas de las plataformas genera incentivos para la eliminación del contenido por *default*.¹⁰ La opción segura para estas empresas, en caso de duda, sería retirar las publicaciones cuestionadas. Adrian Shahbaz, en una nota para Freedom House,¹¹ advierte que la NetzDG deja a discrecionalidad de los intermediarios digitales la interpretación del contenido denunciado por los usuarios y responder a tales demandas sin un debido procedimiento con garantías para libertad de expresión.

Hay ciertas similitudes en el caso de Francia. El enfoque adoptado también es punitivo y también está dirigido a los medios a través de los cuales se transmite desinformación. Sin embargo, la Ley contra la Manipulación de la Información (Ley 2018-1202) entiende que pueden ser los propios medios los responsables de la difusión de desinformación, razón por la cual faculta el dictado de una medida judicial para el bloqueo de los medios tradicionales o digitales que difundan noticias falsas durante un periodo de tres meses previos a unas elecciones generales. A diferencia de la norma alemana, en este caso sí existe una definición de noticia falsa como «toda alegación o imputación de un hecho desprovisto de elementos verificables de la naturaleza para hacerlo plausible» (la traducción es nuestra).¹²

9. Nos referimos al estudio «El tratamiento a las fake news: Situación jurídica y planteamientos de reforma» del Servicio de Investigación y Documentación del Bundestag Alemán («Der umgang mit fake news: Verschwörungstheorien und propaganda im klassenzimmer», en su idioma original).

10. «Germany: Flawed social media law», *Human Rights Watch*, 14 de febrero de 2018, disponible en <https://tipg.link/hEHi>.

11. Adrian Shahbaz, «Fake news, data collection, and the challenge to democracy», *Freedom House*, 2018, disponible en <https://tipg.link/hEHv>.

12. Jean-Luc Mounier, «Inefficace ou mal comprise, la loi contre les «fake news» toujours en question», *France 24*, disponible en <https://tipg.link/hGFF>.

Un enfoque distinto se puede apreciar en el caso del Reino Unido, donde hasta la fecha no se han aprobado instrumentos normativos que tiendan a penalizar el discurso desinformante ni a establecer obligaciones preventivas o reactivas sobre las plataformas digitales a través de las cuales se pueden divulgar noticias falsas. En el caso británico, la respuesta al fenómeno de la desinformación ha pasado, más bien, por guías y herramientas informativas que podrían calificar como *soft law*, así como por intervenciones materiales, esto es, acciones específicas del Gobierno para educar a la población y corregir o combatir las noticias falsas mediante campañas de difusión de información correctiva.¹³

Así, desde el 2018, se implementó en el Reino Unido la Unidad de Respuesta Rápida del Gobierno, que consiste en un equipo de trabajo, dependiente de la Oficina del Gabinete y la Oficina del Primer Ministro, que monitorea y analiza la información falsa que se comparte en Internet y crea contenidos correctivos para ser difundidos también en línea, dependiendo del nivel de riesgo identificado y del público al cual se quiere dirigir el mensaje correctivo.¹⁴ En paralelo, existen campañas mediáticas dirigidas a concientizar a la población sobre los peligros de las noticias falsas y las herramientas que deben utilizar para asegurarse de que la información que reciben provenga de una fuente confiable. Una de ellas fue la campaña educativa «Don't feed the beast», que buscaba dar consejos sobre cómo detectar noticias falsas.¹⁵

En Chile, como ya advertimos, aún no existe legislación que específicamente aborde el tema de la desinformación, más allá del decreto que creó la Comisión Asesora contra la Desinformación. Estas circunstancias ponen de relieve la trascendencia de estudiar las iniciativas legislativas que ya se ciernen sobre el fenómeno de la desinformación.

Análisis y categorización de los proyectos de ley sobre desinformación en Chile

Metodología de análisis

En Chile, hasta la fecha, no existe ningún cuerpo legal que aborde frontalmente el asunto de la desinformación, aunque sí ha habido diversas iniciativas legislativas sobre la materia, germinadas en la Cámara de Diputados o en el Senado. Para realizar un estudio exhaustivo de estos proyectos de ley, efectuamos una doble búsqueda en el sitio web de la Cámara de Diputados y en el portal electrónico del Senado. En primer lugar, realizamos búsquedas con términos claves como «desinformación», «noticias

13. «Fact Sheet on the CDU and RRU», Gov.uk, 9 de junio de 2023, disponible en <https://tipg.link/kA98>.

14. Para más información, véase Government Communication Service, «Alex Aiken introduces the Rapid Response Unit», Nationalarchives.uk, 19 de julio de 2018, disponible en <https://tipg.link/hEIF>.

15. «The impact of false information», Gov.uk, disponible en <https://sharechecklist.gov.uk/>.

falsas», «informaciones falsas», «mentira» y «fake news». Considerando la experiencia comparada, ampliamos la búsqueda con otro tipo de términos, como «redes sociales», «plataformas digitales» e «internet». Finalmente, considerando la confusión que podría surgir entre el fenómeno de la desinformación y algunas figuras jurídicas ya existentes, realizamos también una búsqueda de los términos «calumnia», «injuria» y «difamación».

El periodo de búsqueda incluyó como fecha de inicio el 1 de enero de 2016, año en el que se popularizó el uso del término *fake news*, aunque, como se podrá apreciar, los primeros proyectos de ley sobre la materia recién datan del 2018. Como fecha de cierre se consideró la fecha última en la que se realizaron las búsquedas. Hubo una primera fecha de cierre el 31 de mayo de 2023 y una segunda fecha el 31 de enero de 2025 para actualizar la investigación.

Entre los más de cincuenta proyectos de ley que arrojaban los resultados de las búsquedas antes señaladas, un importante número estaba relacionado con comercio electrónico y derechos de los consumidores, acceso a internet y condiciones exigibles a los proveedores de servicios de telecomunicaciones. Estas iniciativas se encuentran fuera del alcance del estudio, pues no están enfocadas en la regulación del discurso en línea. Por otra parte, encontramos iniciativas legislativas que buscaban regular o prohibir cierto tipo de contenidos en Internet, como discursos de odio, funas, pornografía, injurias y calumnias online, entre otros. También revisamos ese tipo de iniciativas legislativas para verificar si incluían los casos de noticias falsas o desinformación. Esto no sucedía en la gran mayoría de casos.

Una vez efectuados estos filtros, obtuvimos doce proyectos de ley que sí incluyen la desinformación o a las «noticias falsas» como materia de regulación o que, cuando menos, su problemática está considerada en los fundamentos que acompañan a las propuestas normativas. En tal sentido, nuestro hallazgo nos arroja una iniciativa legislativa más que las encontradas y listadas por la Comisión Asesora contra la Desinformación (Anguita y otros, 2023).¹⁶ Un sumario de estos doce proyectos puede verse en la **tabla 1**.

Con el propósito de realizar un estudio sistemático de estas iniciativas, seleccionamos tres factores centrales de categorización: objetivos, instrumentos y consecuencias colaterales. Dentro del primer elemento, analizamos cuáles son los propósitos declarados en los fundamentos de los proyectos legislativos para identificar qué tipo de expresiones se busca evitar o corregir, así como también qué tipo de conductas se desea incentivar, tanto en los potenciales difusores de noticias falsas como en las plataformas (digitales o no) a través de las cuales se propagan.

En el segundo criterio, distinguimos entre el tipo de herramienta legal que busca implementar el proyecto de ley. Aquí, resultan predominantes tres enfoques. El

16. Se trata del Boletín 15.603-07.

Tabla 1. Proyectos de ley que buscan regular la desinformación

Boletín	Título del proyecto	Autores
16.146-07 (2 de agosto de 2023)	Limita la difusión de desinformación y modifica la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, en los términos que señala	Senadores Campillai y Araya
16.068-07 (5 de julio de 2023)	Modifica el Código Penal para sancionar el financiamiento de la creación, difusión o promoción de noticias falsas o desinformación, en los casos que señala	Senadores Sepúlveda y Velásquez
16.030-16 (14 de junio de 2023)	Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados y Diputadas	Diputados Brito, Giordano, Mix, Ñanco, Orsini, Pérez, Rojas, Rosas, Sáez y Veloso
15.603-07 (20 de diciembre de 2022)	Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de otorgar protección a las personas frente a contenidos falsos o discursos de odio publicados o difundidos en plataformas digitales	Senadores Rincón, Araya, Flores y Walker
15.256-07 (3 de agosto de 2022)	Modifica el Código Penal para sancionar la difusión de noticias falsas o no fidedignas, que causen o puedan causar alarma pública, por parte de autoridades y funcionarios públicos	Diputados Giordano, González, Morales, Olivera, Pérez, Riquelme, Sagardía, Santibáñez y Yeomans
15.234-06 (1 agosto de 2022)	Modifica la Ley 18.700 orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios para sancionar la elaboración y difusión de noticias falsas referidas al plebiscito constitucional del 4 septiembre de 2022	Diputados Cuello Peña, González, Hertz, Ramírez, Santibáñez, Serrano y Tello
15.056-07 (7 de junio de 2022)	Modifica diversos cuerpos legales para regular y sancionar la difusión de noticias falsas	Diputados Astudillo, De Rementería, Melo, Pérez y Venegas
14.785-24 (21 de diciembre de 2021)	Regula la difusión de contenidos, información y servicios en plataformas digitales y redes sociales	Diputados Brito, Díaz, Hirsch, Labra, Mix, Orsini, Rojas, Rosas y Sandoval
13.698-07 (11 de agosto de 2020)	Proyecto de ley que limita el acceso de los partidos a información personal y que regula la propagación de <i>fake news</i> en política.	Senadores Harboe, Pugh y Rincón
13.605-07 (22 de junio de 2020)	Modifica el Código Penal para sancionar la propagación por redes sociales u otros medios de comunicación de noticias falsas destinadas a entorpecer la labor de la autoridad en periodos de crisis sanitaria	Diputados Alessandri, Bobadilla, Carter, Coloma, Gahona, Macaya, Moreira, Ramírez, Sanhueza y Trisotti
13.383-07 (27 de marzo de 2020)	Modifica el Código Penal para tipificar como delito la difusión de noticias falsas que perturben el orden social o causen pánico en la población	Diputados Alessandri, Alinco, Del Real, Levía, Luck, Mellado, Ossandón y Romero
12.314-07 (17 de diciembre de 2018)	Establece la cesación en los cargos de presidente de la república, senador, diputado, consejero regional, alcalde y concejal por la difusión, promoción o financiamiento de noticias falsas.	Senadores De Urresti, Latorre, Navarro, Provoste y Quintana

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos en los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

primero es el punitivo, que busca establecer alguna consecuencia negativa sobre el agente al que se le atribuye responsabilidad por la divulgación de noticias falsas, que puede ser de índole pecuniario, privativo de la libertad o inhabilitante del desempeño de algún cargo público. También podemos hacer una distinción sobre la base del agente destinatario de dichas consecuencias: el creador y difusor de la noticia falsa, o el agente que sirve como intermediario para su difusión (normalmente, una red

social). El segundo enfoque es el preventivo, orientado a adoptar acciones que eviten la propagación de estos contenidos, como el filtrado de cierta información en redes sociales, la prohibición del uso de cierta información (como los datos personales de los usuarios) o acciones educativas como la alfabetización digital. El tercer enfoque es el reparatorio, que busca mitigar o corregir los efectos que la difusión de desinformación podría haber producido.

Finalmente, el tercer elemento de los riesgos colaterales se centra en indagar si los autores de los proyectos de ley tomaron en cuenta los impactos que podrían generar algunas de las nuevas obligaciones o prohibiciones que proponen. Dado que los contenidos falsos suponen manifestaciones expresivas, las regulaciones que busquen limitarlas o penalizarlas deberían tomar en cuenta el efecto que pueden generar sobre el ejercicio de las libertades de información y opinión, de modo que se evite un efecto inhibidor desproporcionado, tal como ha sido considerado por la literatura y jurisprudencia previamente revisadas.

Caracterización de los proyectos de ley sobre desinformación

Objetivos

Como se adelantaba en el inicio de este trabajo, la desinformación puede afectar varios derechos o bienes jurídicos relevantes. De hecho, es común encontrar que las iniciativas legislativas sobre desinformación incluyan más de un objetivo. Dentro de los proyectos de ley encontrados, aparecen de forma más frecuente la protección de la democracia en general o de los procesos electorales en específico. Ello ocurre en nueve de los doce proyectos (véase **tabla 2**).

Tabla 2. Objetivos de los proyectos de ley

Objetivo	Proyecto de ley
Democracia y procesos electorales	16.146-07, 16.068-07, 16.030-16, 15.603-07, 15.234-06, 15.056-07, 14.785-24, 13.698-07, 12.314-07
Orden público	16.146-07, 13.383-07
Salud	16.146-07, 13.605-07
Honra	16.146-07, 15.234-06
Fe pública	15.256-07
Pluralismo	14.785-24
Probidad parlamentaria	16.030-16
Seguridad nacional	16.146-07
Moral pública	16.146-07

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

En la mayoría de estos proyectos, se concibe que la difusión de noticias falsas podría alterar la percepción ciudadana en el marco de una elección. Así, por ejemplo, el proyecto 13.698-07 justifica la regulación sobre el uso de noticias falsas «en aras de fortalecer un proceso electoral limpio, claro y, sobre todo, informado», mientras que el proyecto 14.785-24 identifica como problemas la deformación de la «percepción de la realidad» y la «difusión de desórdenes de información que alteran los procesos políticos». En esos casos, al igual que en los proyectos 15.234-06 y 15.056-07, se advierte el riesgo de que el engaño condicione las decisiones de las personas en el marco de un proceso democrático o, en otras palabras, el ejercicio del voto popular. En el caso particular del proyecto 15.234-06, su alcance está restringido a la difusión de información falsa respecto de un proceso electoral específico: el plebiscito constitucional del 4 de septiembre de 2022.

La posible influencia de la desinformación en el desenlace de un proceso electoral es una preocupación latente en los proyectos de ley mencionados. Es explícitamente expuesta como fundamento en el proyecto 12.314-07 cuando se sustenta que la desinformación y la «mentira electoral [...] vulneran las normas básicas de la democracia», pues, de lo contrario, «ganará el que miente, el que tiene más acceso y poder para desinformar mediante las redes sociales». Una perspectiva más amplia es presentada en el proyecto 16.068-07, en el que se señala que su propósito es el de «resguardar y proteger el bien jurídico democracia y los atentados que pueda sufrir», y se sostiene que «se ha demostrado el peligro que significa para la democracia moderna la proliferación de este fenómeno». Con un propósito más acotado pero distinto se halla el proyecto 13.605-07, cuya preocupación es el rechazo a las medidas gubernamentales de mitigación del covid-19 propiciado por la difusión de noticias falsas. Es ese tipo de contenido el que será materia de tipificación en dicha propuesta.

Finalmente, otros proyectos legislativos añaden objetivos distintos a los ya mencionados. El proyecto 16.030-16, que propone una modificación al Reglamento de la Cámara de Diputados, señala que su objetivo es resguardar la probidad y transparencia parlamentaria, evitando conductas que «alteren el normal funcionamiento de las instituciones del Estado y los procesos de participación democrática y ciudadana». El proyecto 16.146-07 hace una alusión superficial a varios bienes jurídicos y derechos. Por un lado, sostiene que la desinformación es «un problema serio que afecta a las democracias de todo el mundo» y, por otro, identifica posibles perjuicios a la honra de una persona, a la seguridad nacional, al orden público, a la salud y a la moral pública.

De forma similar, el proyecto 15.234-06 añade a la protección de la democracia «la honra de las personas» como fundamento. Una razón innecesaria, en nuestra opinión, puesto que los delitos de calumnia e injuria ya tutelan ese derecho, el cual también puede ser materia de un recurso de protección constitucional o una acción civil indemnizatoria. De forma similar, el proyecto 14.785-24 también menciona el pluralismo como sustento de la propuesta, otro elemento ajeno al fenómeno de la

desinformación. Si bien la diversidad de opiniones es un valor apreciado en democracia (Anguita Ramírez, 2005: 34-35), no existe una conexión directa entre mayor o menor pluralidad y la existencia de discursos desinformantes.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre el proyecto 13.383-07, que se apoya en la idea de «mantener el orden público» y justifica la sanción de la difusión de noticias falsas «pues atentan contra un mínimo de solidaridad social». Los fundamentos de este proyecto entran en colisión directa con la protección de un mercado de ideas descentralizado, que podría justificar la corrección de los contenidos desinformantes. Aunque la eventual intervención estatal contra la desinformación se apoyaría en la idea de que una sociedad no puede aspirar a un mejor conocimiento si el ambiente se encuentra infestado de información falsa, la consecución o no de ese escenario es finalmente el resultado colectivo de las decisiones individuales de cada sujeto, no de una imposición centralizada de una suerte de orden público.¹⁷ Las razones expuestas en el proyecto 13.383-07 podrían ser utilizadas, peligrosamente, para censurar discursos catalogados como falsos solo por ser disidentes del orden público que quisiera imponerse estatalmente.

Instrumentos

Reza un adagio popular que, cuando la única herramienta disponible es un martillo, todos los problemas parecen un clavo. Este refrán se puede aplicar a la perfección a los autores de los proyectos de ley en comento, pues las doce iniciativas sobre desinformación contienen algún tipo de medida sancionatoria, ya sea sobre el agente responsable de la creación y difusión de las noticias falsas, sobre el financista de estas actividades o sobre la plataforma digital o medio de comunicación a través de la cual se hace la divulgación. Como se aprecia en la **tabla 3**, la sanción pecuniaria es la más utilizada (en siete de nueve ocasiones), seguida por la pena privativa de la libertad (en cinco casos). En muchos de ellos, además, estos castigos son concomitantes.

Un aspecto resaltante es el de las sanciones de inhabilitación o cesación en el cargo, que se contemplan en cinco proyectos. El proyecto 13.698-07, por ejemplo, pone la mira sobre los candidatos a puestos de elección popular, disponiendo su inhabilitación (además de las penas de presidio y multa) del proceso electoral en curso. Más drástico aún es el proyecto 15.056-07, que extiende la inhabilitación hasta cinco años posteriores a la sanción. El castigo se extiende también a las autoridades electas ya en

17. Es pertinente recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que «el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto». Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13/11/1985, Opinión Consultiva OC-5/85, Colegiación Obligatoria de Periodistas, disponible en: <https://tipg.link/kA9H>.

Tabla 3. Tipos de sanciones contempladas en los proyectos de ley

Tipo de sanción	Proyectos de Ley
Pecuniaria (multas) y amonestaciones	16.146-07, 16.068-07, 16.030-16, 15.603-07, 15.256-07, 15.234-06, 15.056-07, 14.785-24, 13.698-07, 13.605-07
Presidio	16.068-07, 15.603-07, 15.256-07, 15.056-07, 13.605-07, 13.383-07
Inhabilitación / exclusión	16.146-07, 15.256-07, 15.056-07, 13.698-07, 12.314-07

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

funciones, quienes serían cesados de su cargo. El proyecto 15.256-07, que sustenta su perspectiva punitiva en la protección de la fe pública y en la pérdida de confianza en las autoridades que difunden noticias falsas, propone también una inhabilitación al funcionario de elección popular y la pérdida del 50% de su remuneración.

Por su parte, el proyecto 12.314-07 propone como único castigo el cese e inhabilitación por cinco años para el presidente, diputado, senador u otras autoridades contempladas en la Constitución en caso de ser condenados por algún delito que implique la difusión, promoción o financiamiento de noticias falsas. En el caso del proyecto 16.030-16, si bien los sujetos destinatarios de la obligación de «abstenerse de difundir noticias o informaciones falsas o infundadas» son los propios diputados al tratarse de una modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados, la consecuencia prevista en el propio reglamento es el llamado al orden, la amonestación o la censura.

Otro elemento característico dentro de esta perspectiva preferentemente punitiva de los proyectos de ley es que los destinatarios de estos castigos son, principalmente, los difusores de las expresiones desinformantes (en siete de nueve proyectos). En cambio, en tres proyectos de ley, los sujetos obligados y sancionables serían los intermediarios, es decir, las plataformas que son utilizadas por los usuarios para la divulgación de noticias falsas. Solo en un proyecto (16.068-07) se considera un tipo de agente que podría ser considerado un responsable indirecto o facilitador, «el que financie la creación, difusión y/o promoción de noticias falsas». En la **tabla 4** puede verse un resumen de los sujetos sancionados en cada proyecto.

Tabla 4. Sujetos pasibles de sanción en los proyectos de ley

Sujeto pasible de sanción	Proyectos de Ley
Difusor	16.146-07, 16.030-16, 15.603-07, 15.256-07, 15.234-06, 13.698-07, 13.605-07, 13.383-07, 12.314-07
Intermediario	15.603-07, 15.256-07, 14.785-24
Financista	16.068-07

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

En el caso del proyecto 15.603-07, no se produce una atribución directa de responsabilidad por la desinformación a los prestadores de servicios de comunicación. Las multas que podrían resultarles aplicables están asociadas al incumplimiento de medidas de mitigación de los contenidos falsos (implementar un procedimiento para recibir quejas y bloquear ciertos contenidos) o de transparencia de sus decisiones. Algo similar ocurre con el proyecto 15.256-07, en el que se sanciona a los directores de medios de prensa o representantes de redes sociales si no publican una aclaración de las publicaciones desinformantes dentro de las veinticuatro horas desde su identificación. Esta iniciativa, sin embargo, no especifica quién debe elaborar la aclaración ni quién determina si lo publicado resulta falso y amerita una aclaración. Esta precisión sí se encuentra presente en el proyecto 14.785-24, que dispone la obligación de las plataformas digitales y redes sociales de suprimir el contenido ilícito «siempre que exista sentencia ejecutoriada que así lo acredite».

En buena cuenta, más allá de las imprecisiones en el fraseo de estos proyectos, sí resulta positivo que en ninguno se busque atribuir responsabilidad directa a los intermediarios por los contenidos publicados por terceros (los usuarios). La aproximación que tendrían los legisladores chilenos en estos casos sería más similar a la legislación alemana, que establece una obligación de respuesta o mitigación por parte de las plataformas digitales.

Por otra parte, encontramos escasez de instrumentos de intervención contra la desinformación distintos a los punitivos. Solo tres proyectos de ley contemplan obligaciones para que las plataformas digitales implementen sistemas de atención de quejas de usuarios frente a noticias falsas, con la posibilidad de filtrar y bloquear dichos contenidos. Hemos catalogado dichas iniciativas como medidas «reparatorias», pues buscan mitigar los efectos de la desinformación como reacción a los contenidos falsos ya publicados. Una iniciativa legislativa (el proyecto 16.146-07) combina una medida reparatoria y una medida sancionatoria. Así, busca ampliar los alcances del deber de rectificación no solo a los medios de comunicación, sino también a altos funcionarios del Estado y a personas elegidas por voto popular, bajo pena de una multa pecuniaria o la suspensión del cargo en caso de incumplimiento. En la **tabla 5** puede verse el tipo de medida que contempla cada proyecto de ley.

Finalmente, también son exigüas las herramientas preventivas dispuestas en los proyectos de ley bajo estudio. Dos proyectos de ley (15.603-07 y 14.785-24) tienen obligaciones de transparencia para las plataformas digitales respecto de las decisiones de moderación y eliminación de contenidos que realicen. Además, la primera de las mencionadas propuestas legislativas también obliga a publicar un informe anual sobre las quejas recibidas por usuarios y los bloqueos efectuados. Aquí, se puede apreciar claramente la influencia de la normativa alemana.

Solo un proyecto de ley (15.056-07) establece una obligación muy genérica de educación, consistente en señalar el deber del Estado de «informar a la ciudadanía sobre

Tabla 5. Tipos de herramientas de intervención en los proyectos de ley

Tipo de herramienta	Proyecto de ley
Punitiva	16.146-07, 16.068-07, 16.030-16, 15.603-07, 15.256-07, 15.234-06, 15.056-07, 14.785-24, 13.698-07, 13.605-07, 13.383-07, 12.314-07
Reparatorias	16.146-07 (rectificación), 15.603-07, 15.256-07, 14.785-24
Preventivas	15.603, 14.785 (transparencia) 15.056 (educación) 13.698 (uso de datos personales)

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

las prácticas maliciosas y de engaño de las noticias falsas». Se trata de una declaración esencialmente lírica que difícilmente podría considerarse como un instrumento o compromiso de alfabetización digital. Otra medida preventiva, pero bastante drástica, es la contemplada en el proyecto 13.698-07, que prohíbe que los partidos políticos puedan tratar los datos personales de los electores con el objetivo de realizar perfiles e inferir sus ideologías políticas. Aunque en los fundamentos de dicho proyecto se hace alusión al conocido caso de Cambridge Analytica y Facebook,¹⁸ en el que se usaron millones de datos personales de usuarios de dicha red social para diseñar campañas publicitarias dirigidas a explotar los sentimientos e ideologías de las personas, no se contempla alguna relación de causalidad entre el uso de datos personales y el discurso desinformante. Expuesto de otra forma, no se considera en el proyecto de ley que el tratamiento de datos personales podría realizarse de forma lícita y sin conducir a la elaboración de noticias falsas.

Consecuencias colaterales

Como hemos señalado en el inicio de este trabajo, la regulación del fenómeno de la desinformación y cualquier forma de intervención estatal contra las *fake news* pueden suponer una afectación de otros derechos. El impacto más evidente se produce sobre la libertad de expresión, tanto de los difusores de contenidos, que pueden saber o no que son falsos, como de aquellas personas que difunden contenidos verdaderos o exponen opiniones y podrían quedar expuestas a ser considerados desinformadores por una autoridad pública o por otras personas que los denuncien. Por ello, los efectos inhibitorios de la libertad de expresión (*chilling effect*), que podrían manifestarse a través de la censura estatal o a través de la autocensura, deberían ser considerados por los impulsores de las iniciativas legislativas revisadas, si no para evitarlos, cuando menos para mitigarlos, adoptando una medida que resulte proporcional en esta ponderación de derechos.

18. Federal Trade Commission, 18/12/2019, Docket No. 9383, *In the Matter of Cambridge Analytica LLC*, disponible en <https://tipg.link/kA9a>.

Tabla 6. Consecuencias colaterales consideradas en los proyectos de ley

Consecuencias colaterales	Proyectos de Ley
Ninguna	16.030-16, 15.603-07, 15.056-07, 13.698-07, 13.383-07, 12.314-07
Sobre libertad de expresión	16.146-07, 16.068-07, 15.256-07, 15.234-06, 14.785-24, 13.605-07

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

Pese a esta tesis, la mitad de los proyectos de ley hallados no tienen alguna consideración sobre los efectos restrictivos de la libertad de expresión, como se ve en la **tabla 6**.

Más aún, en los seis casos en que sí se advierte que la regulación de las *fake news* puede tener un impacto sobre la libertad de expresión, no se adoptan medidas concretas para atender dicha preocupación. Únicamente se incluyen expresiones genéricas —«el derecho no puede amparar de forma alguna la difusión de información falsa bajo el alero de la libertad de expresión» (Boletín 15.234-06)— o declaraciones de buenos deseos: «La legislación siempre, a la hora de establecer restricciones y sanciones al fenómeno de noticias falsas, debe mirar el derecho a la libertad de expresión» (Boletín 13.605-07); «cualquier posición regional en torno a la responsabilidad de intermediarios debe, necesariamente, tener en cuenta los principios y estándares regionales en materia de libertad de expresión» (Boletín 14.785-24); «este tipo de regulación implica problemas serios respecto del derecho a la libertad de expresión, a la definición de la veracidad de una declaración y el papel de los medios de comunicación en este problema» (Boletín 16.146-07); y «la legislación siempre, a la hora de establecer restricciones y sanciones al fenómeno de noticias falsas, debe mirar el derecho a la libertad de expresión» (Boletín 15.256-07). Un proyecto de ley (16.068-07) sí advierte específicamente acerca de los peligros del castigo de la desinformación por el «el uso malicioso por parte de ciertos gobiernos para perseguir opositores»; sin embargo, al igual que en el resto de casos, no se prevé ninguna medida para paliar tal riesgo.

Algunas medidas para mitigar los efectos restrictivos sobre la libertad de expresión podrían incluir una delimitación estricta de aquello que puede ser calificado como desinformación, de modo tal que incluya, por ejemplo, el conocimiento previo de que la información difundida era falsa, supuesto en el que se puede intuir la voluntad deliberada de engañar al público. Asimismo, la evidencia de un daño concreto sobre un valor jurídico tutelable sería indispensable para garantizar la necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva del discurso, sobre todo si se trata de una herramienta punitiva. En este sentido, incluso quienes sostienen la compatibilidad entre las sanciones penales contra la desinformación y los estándares interamericanos de derechos humanos reconocen la necesidad de delimitar estrictamente el ámbito de aplicación de una norma punitiva (Helm y Nasu, 2021: 324).

La ausencia de consideraciones específicas para tutelar la libertad de expresión en los proyectos legislativos bajo estudio también se puede explicar por la predilección punitiva de estas iniciativas, como ya comentamos. Otros autores y organizaciones internacionales han encontrado tendencias similares en otras jurisdicciones en las que también se optó por medidas restrictivas de la libertad de expresión en respuesta al problema de la desinformación, en especial durante la emergencia sanitaria por el covid-19 (Farkas y Schou, 2024: 111).¹⁹

Las medidas preventivas, como la alfabetización mediática, y las medidas reparadoras y correctivas, como el *fact-checking*, la moderación privada de contenidos o la eliminación judicial de contenidos, son menos intrusivas para la libertad de expresión, por lo que las recomiendan diversas instituciones y autores (Comisión Europea, 2018b; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020: 55; Pitruzzella y Pollicino, 2020: 132-133). Pese a ello, son las que han gozado de menor aceptación por los legisladores del país.

Tampoco se aprecia en ninguna de las iniciativas legislativas alguna reflexión sobre los derechos de las plataformas digitales, tanto en su faceta de empresas (libertad de empresa) como bajo titulares de libertad de expresión. En contraposición con esta ausencia, en Estados Unidos, por ejemplo, se admite que las decisiones de moderación y filtrado de contenidos por parte de las plataformas digitales también se encuentran amparadas por la Primera Enmienda de la Constitución (Corte Suprema de Estados Unidos, 2024).²⁰

Conclusiones

El Poder Legislativo de Chile ha intentado regular el fenómeno de la desinformación en Internet mediante la elaboración de doce proyectos de ley sobre la materia, desarrollados entre 2018 y la actualidad. El principal valor que ha buscado tutelarse a través de estas iniciativas legislativas ha sido la protección de la democracia, en particular en períodos de contienda electoral, bajo la premisa de que las noticias falsas podrían impactar en la decisión de sufragio de los ciudadanos. Otros objetivos mencionados, como la honra, la fe pública, el pluralismo y el orden público, resultan redundantes con figuras jurídicas de tutela ya existentes o inconsistentes con el modelo de mercado descentralizado de ideas que se quiere proteger frente a las fallas (desinformación) que podrían alterar su funcionamiento.

19. Véase también «Covid-19 triggers wave of free speech abuse», *Human Rights Watch*, 11 de febrero de 2021, disponible en <https://tipg.link/hGAd>.

20. Corte Suprema de Estados Unidos, *Moody v. NetChoice*, LLC 603 U.S., disponible en https://tipg.link/kA9_.

El enfoque de intervención predilecto del Congreso ha sido el punitivo. Las doce iniciativas legislativas sobre desinformación contemplan alguna forma de castigo pecuniario, privativo de la libertad o inhabilitante, principalmente para el creador y difusor de noticias falsas. En algunos casos, también se consideran castigos para quienes financien estos contenidos o para las plataformas intermediarias de comunicación. Lo hacen, por cierto, por no implementar las medidas reparatorias o preventivas contempladas en ciertos proyectos de ley, siguiendo, en este caso, el modelo de la normativa alemana (NetzDG).

La mitad de las iniciativas legislativas no considera los efectos restrictivos que sus regulaciones podrían ocasionar sobre el ejercicio de la libertad de expresión. En los pocos casos en los que se incluye este derecho dentro de los fundamentos de los proyectos de ley, sus alusiones son genéricas y vacías de medidas de mitigación, como una definición más concreta y predecible de lo que califica como desinformación o la tipificación de noticias falsas, o la exigencia de probar un daño concreto sobre un valor jurídico tutelable como requisito para limitar las expresiones.

Referencias

- ALCOTT, Hunt y Matthew Gentzkow (2017). «Social media and fake news in the 2016 election». *Journal of Economic Perspectives*, 31 (2): 211-236. DOI: [10.1257/jep.31.2.211](https://doi.org/10.1257/jep.31.2.211).
- ANGUITA RAMÍREZ, Pedro (2005). *El derecho a la Información en Chile: Análisis de la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo (Ley de Prensa)*. Santiago: LexisNexis.
- . (2023). «La respuesta de las instituciones políticas frente a la desinformación». En María José Labrador Blanes y Claudia Reyes Betanzo (coordinadores), *La comunicación científica como herramienta contra la desinformación en la neoglobalización*. Santiago: Ril.
- ANGUITA, Pedro, Ingrid Bachmann, Lionel Brossi, Claudio Elórtegui, María José Escobar, Paulina Ibarra, J. Carlos Lara, Fabián Padilla y Patricia Peña (2023). *El fenómeno de la desinformación: Revisión de experiencias internacionales y en Chile*. Santiago: Comisión Asesora contra la Desinformación y Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Disponible en <https://tipg.link/kAAF>.
- ARTICLE 19 (2017). *Germany: The act to improve enforcement of the law in social networks*. Disponible en <https://tipg.link/hGE2>.
- BALBONTÍN GALLO, Cristóbal y Alexandra Maldonado Carvajal (2019). *Libertad de expresión, derecho a la información y medios de comunicación*. Santiago: Thomson Reuters.
- CEA EGAÑA, José Luis (1976). *La libertad de opinión y el derecho a la información: Recopilación, legislación, jurisprudencia y doctrina*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- CHARNEY, John (2025). «Fake news under siege: A century of regulation in Chile». En Ronald J. Krotoszynski Jr., András Koltay y Charlotte Garden (editores), *Disinformation, misinformation and democracy: Legal perspectives in comparative context* (pp. 222-241). Cambridge: Cambridge University Press.
- CHARNEY, John y Pablo Marshall (2021). «Libertad de expresión». En Pablo Contreras y Constanza Salgado (editores), *Curso de derechos fundamentales* (pp. 467-506). Santiago: Tirant lo Blanch.
- COMISIÓN EUROPEA (2018a). *Code of Practice on Disinformation*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en <https://tipg.link/kABZ>.
- COMISIÓN EUROPEA (2018b). *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the communication «Tackling online disinformation: A European approach»*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en <https://tipg.link/hGFE>.
- COMISIÓN EUROPEA (2022). *The Strengthened Code of Practice on Disinformation: 2022*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en <https://tipg.link/kABr>.
- ESCOBAR, Guillermo (2018). «Tenemos realmente un derecho a recibir información veraz». En Hugo Aznar Gómez, Marta Pérez Gabaldón, Elvira Alonso Romero y Aurora Edo (editores), *El derecho de acceso a los medios de comunicación. 1: Legislación y autorregulación* (pp. 95-125). Valencia: Tirant lo Blanch.
- FARKAS, John y Jannick Schou (2024). *Post-truth, fake news and democracy: Mapping the politics of falsehood*. Nueva York: Routledge.
- GRISOLÍA, Francisco (2004). *Libertad de expresión y derecho a la honra*. Santiago: LexisNexis.
- HELM, Rebecca y Hitoshi Nasu (2021). «Regulatory responses to “fake news” and freedom of expression: Normative and empirical evaluation». *Human Rights Law Review*, 21 (2): 302-328. DOI: [10.1093/hrlr/ngaa060](https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaa060).
- MAGALLÓN ROSA, Raúl (2019). *Unfaking news: Cómo combatir la desinformación*. Madrid: Pirámide.
- MANZI, Daniela C. (2019). «Managing the misinformation marketplace: The first amendment and the fight against fake news». *Fordham Law Review*, 87 (6): 2623-2651. Disponible en <https://tipg.link/hGFX>.
- MARCIANI, Betzabé (2004). *El derecho a la libertad de expresión y la tesis de los derechos preferentes*. Lima: Palestra.
- MEIKLEJOHN, Alexander (1965). «Free speech and its relation to self-government». En *Political freedom: The constitutional powers of the people*. Nueva York: Oxford University Press.
- MILL, John Stuart (1859). *On liberty*. Kitchener: Batoche Books.

- MILTON, John (2008): *Areopagitica: A defense of free speech*. Champaign: Standard Publications.
- MONTERO-LIBERONA, Claudia y Daniel Halpern (2019). «Factores que influyen en compartir noticias falsas de salud online». *Profesional de la Información*, 28 (3): 1-9. DOI: [10.3145/epi.2019.may.17](https://doi.org/10.3145/epi.2019.may.17).
- NIELSEN, Jakob (2003). «IM, not IP (information pollution): A steady dose of realtime interruptions is toxic to anyone's health». *Queue*, 1 (8): 75-76. DOI: [10.1145/966712.966731](https://doi.org/10.1145/966712.966731).
- NOGUEIRA, Humberto (2002). *El derecho a la libertad de opinión e información y sus límites: Honra y vida privada*. Santiago: LexisNexis.
- OSORIO, Hugo (2002). *Ley de Prensa: Contexto, proceso y evaluación*. Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- PITRUZZELLA, Giovanni y Oreste Pollicino (2020). *Disinformation and hate speech: A European constitutional perspective*. Milán: Bocconi University Press.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2020). *La contaminación informativa y su impacto en la democracia: Enfoques, causas y consecuencias*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en <https://tipg.link/hGFr>.
- RAMÍREZ, Jesús (2021). «Repensar la desinformación pública en casos de emergencia en las democracias americanas». *Anuario de Derechos Humanos*, 17 (2): 449-471.
- SCIORTINO, Antonella (2020). «Fake news and infodemia at the time of covid-19». *Revista de Direito Público*, 17 (94): 35-49.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario (2023). «Noticias falsas (*fake news*) y derecho a recibir información veraz: Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo». *Revista de Derecho Político*, 116: 13-46. DOI: [10.5944/rdp.116.2023.37147](https://doi.org/10.5944/rdp.116.2023.37147).
- VERSTRAETE, Mark, Derek E. Bambauer y Jane R. Bambauer (2017). «Identifying and countering fake news». *Hastings Law Journal*, 73 (3): 821-859. Disponible en <https://tipg.link/hGFw>.
- VOJAK, Brittany (2017). «Fake news: The commoditization of internet speech». *California Western International Law Journal*, 48 (1): 123-158. Disponible en <https://tipg.link/hGFy>.
- WARDLE, Claire y Hossein Derakhshan (2017). «Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making». Council of Europe report DGI(2017)09. Disponible en <https://tipg.link/hGGo>.
- YERLIKAYA, Turgay (2020). «Social media and fake news in the post-truth era: The manipulation of politics in the election process». *Insight Turkey*, 22 (2): 177-196.

Agradecimientos

El autor agradece el apoyo del Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a través del «Concurso de proyectos de artículos de investigación 2023-2».

Sobre el autor

ANDRÉS CALDERÓN LÓPEZ es abogado y licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es magíster en Derecho por la Universidad de Yale, Estados Unidos, y candidato a doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es profesor de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su correo electrónico es andres.calderon@pucp.edu.pe.  <https://orcid.org/0000-0001-9922-6517>.