

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley:

PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LOS DISCURSOS DE OUDIO, LA INCITACIÓN A LA VIOLENCIA Y EL NEGACIONISMO

CAPÍTULO I OBJETO, FUNDAMENTO Y ALCANCE

Artículo 1° — Objeto. La presente ley regula, con carácter excepcional y de interpretación restrictiva, la responsabilidad ulterior derivada de expresiones públicas que constituyan incitación directa, inequívoca y eficaz a la violencia física o a la discriminación material contra personas o grupos determinados, así como el negacionismo de genocidios y crímenes de lesa humanidad declarados por sentencia firme.

Se garantiza expresamente la plena vigencia de la libertad de expresión, el debate político vigoroso, la crítica a funcionarios públicos, la investigación periodística, la producción cultural y el disenso democrático.

Artículo 2° — Fundamento constitucional y convencional. La presente ley se dicta en cumplimiento de:

- a) Los artículos 14, 16 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.
- b) El artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- c) El artículo 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- d) La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de responsabilidad ulterior.

Toda interpretación deberá realizarse conforme el principio pro homine y el estándar interamericano de libertad de expresión.

Artículo 3° — Principios rectores. La aplicación de la presente ley se regirá por:

- a) Legalidad estricta y tipicidad cerrada.
- b) Responsabilidad ulterior, nunca censura previa.
- c) Necesidad, idoneidad y proporcionalidad.
- d) Principio de intervención mínima del derecho penal.
- e) Presunción reforzada a favor de la libertad de expresión.

CAPÍTULO II DEFINICIONES NORMATIVAS

Artículo 4° — Discurso de odio. Se entiende por discurso de odio toda expresión pública que ataque, deshumanice o degrade a una persona o grupo por motivos protegidos, atribuya características inferiorizantes o promueva hostilidad sistemática.

Será punible únicamente cuando cumpla los requisitos de incitación establecidos en la presente ley.

Artículo 5° — Incitación punible. Se considerará incitación punible exclusivamente aquella expresión que, de manera concurrente:

- a) Contenga llamado directo, explícito e inequívoco a la violencia física o discriminación material;
- b) Sea idónea para generar un riesgo real, concreto e inminente;
- c) Se dirija contra grupo identificable;
- d) Sea emitida con dolo directo o eventual;
- e) Se emita en contexto que incremente la probabilidad objetiva de daño.

La ausencia de cualquiera de estos elementos excluye responsabilidad penal.

Artículo 6° — Negacionismo de genocidios y crímenes de lesa humanidad. Se entenderá por negacionismo la negación, trivialización, justificación o reivindicación pública de genocidios o crímenes de lesa humanidad declarados por sentencia firme por tribunales nacionales o internacionales.

La conducta será punible únicamente cuando:

- a) implique la humillación, deslegitimación o revictimización de las víctimas o de los colectivos afectados;
- b) procure justificar o reivindicar a los perpetradores de dichos crímenes;
- c) resulte idónea para generar hostilidad, discriminación o violencia contra los grupos afectados;
- d) se realice públicamente con conocimiento de la falsedad histórica o jurídica de las afirmaciones realizadas.

La investigación académica, el análisis histórico o el debate jurídico no configurarán conducta punible.

Artículo 7° — Negacionismo del terrorismo de Estado en la República Argentina. A los efectos de la presente ley se considerará especialmente comprendido dentro de la figura de negacionismo la negación, justificación o trivialización pública del terrorismo de Estado ejercido en la República Argentina entre los años 1976 y 1983, así como de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante ese período y reconocidos por la justicia argentina.

A los fines interpretativos se tendrá en cuenta:

- a) la jurisprudencia dictada en los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad;
- b) el informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP);
- c) los estándares del derecho internacional de los derechos humanos en materia de memoria, verdad y justicia

Artículo 8° — Violencia política discursiva. Se entiende por violencia política discursiva toda acción sistemática de hostigamiento o estigmatización dirigida contra periodistas, trabajadores de prensa, artistas, académicos o defensores de derechos humanos cuando tenga por objeto intimidar o desalentar el ejercicio de derechos fundamentales.

Artículo 9° — Desinformación sistemática. Se entiende por desinformación sistemática la difusión coordinada y deliberada de información falsa con aptitud objetiva para dañar derechos fundamentales o socavar instituciones democráticas.

La mera inexactitud o error no configura conducta punible.

Artículo 10 — Motivos protegidos. Se consideran motivos protegidos, entre otros: raza, origen étnico, religión, nacionalidad, género, identidad de género, orientación sexual, discapacidad, edad, ideología, condición socioeconómica u otra condición reconocida por la Constitución Nacional y los tratados internacionales.

Artículo 11 — Criterios interpretativos. El juez deberá analizar el contexto, la posición de poder del emisor, el alcance de difusión, los antecedentes de violencia vinculada y la probabilidad objetiva de daño.

En caso de duda razonable prevalecerá la libertad de expresión.

CAPÍTULO III RESPONSABILIDAD PENAL

Artículo 12 — Sustitución del artículo 212 del Código Penal. Sustitúyese el artículo 212 del Código Penal por el siguiente:

“Será reprimido con prisión de tres (3) a seis (6) años quien incitare pública y directamente a la comisión de actos de violencia física o discriminación material contra una persona o grupo determinado, cuando la conducta resulte idónea para generar un peligro real, concreto e inminente.

Si el autor fuere funcionario público se impondrá además inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena.”

Artículo 13 — Tentativa. La tentativa será punible conforme las reglas generales del Código Penal cuando el autor hubiere comenzado la ejecución mediante actos inequívocos dirigidos a la incitación y el resultado no se produjere por causas ajenas a su voluntad.

Artículo 14 — Concurso. Cuando la conducta concurriere con otros delitos, se aplicarán las reglas del concurso real previstas en el Código Penal.

Artículo 15 — Agravantes específicas. La pena se agravará en un tercio cuando:

- a) El autor fuere funcionario público;
- b) Se utilizaren recursos estatales;
- c) La conducta se dirigiere contra periodistas, trabajadores de prensa, artistas, docentes, investigadores o defensores de derechos humanos en razón de su actividad;
- d) Se realizare mediante campañas coordinadas de amplificación digital;
- e) Exista reiteración sistemática.

Artículo 16 — Responsabilidad de personas jurídicas. Cuando la conducta se realizare en nombre o beneficio de una persona jurídica, esta podrá ser sancionada con:

- a) Multa proporcional a su facturación anual;
- b) Suspensión temporal de actividades;
- c) Inhabilitación para contratar con el Estado hasta por cinco (5) años.

Sin perjuicio de la responsabilidad penal individual correspondiente.

Artículo 17 — Reglas probatorias. Para la configuración del delito deberá acreditarse:

- a) El contexto de emisión;
- b) La capacidad real de difusión;
- c) La relación causal entre la expresión y el riesgo generado;
- d) La inexistencia de medida menos restrictiva.

No se presumirá peligro por la mera opinión controvertida.

CAPÍTULO IV GARANTÍAS PROCESALES

Artículo 18 — Acción sumarísima de tutela democrática. Créase una acción judicial específica para el cese inmediato de conductas que configuren incitación conforme esta ley.

El procedimiento será oral, abreviado y deberá resolverse en un plazo máximo de quince (15) días.

CAPÍTULO V CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Artículo 19 — Cláusula de convencionalidad.

La presente ley deberá interpretarse conforme la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

Los jueces ejercerán control de convencionalidad de oficio.

Artículo 20 — Presunción a favor de la expresión. En caso de duda razonable sobre la configuración típica, deberá estarse a favor de la libertad de expresión.

CAPÍTULO VI DISPOSICIONES FINALES

Artículo 21 — Adhesión. Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Artículo 22 — Vigencia. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 23 — De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Pablo JULIANO

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley aborda una cuestión central para toda democracia constitucional: cómo proteger la libertad de expresión sin permitir que sea instrumentalizada para legitimar la violencia, la deshumanización o la erosión progresiva del pacto republicano.

La Constitución Nacional consagra la libertad de expresión como uno de los pilares fundamentales del sistema democrático. El artículo 14 reconoce el derecho de todos los habitantes a publicar sus ideas por la prensa sin censura previa, mientras que el artículo 32 establece que el Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta. Estas disposiciones reflejan una convicción profunda de los constituyentes: la democracia no puede existir sin un espacio público libre, plural y abierto al disenso.

La reforma constitucional de 1994 reforzó aún más este sistema de garantías al incorporar al bloque de constitucionalidad federal diversos tratados internacionales de derechos humanos. En particular, el artículo 75 inciso 22 otorgó jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No obstante, estos mismos instrumentos internacionales establecen que la libertad de expresión no constituye un derecho absoluto. El artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que los Estados deben prohibir toda apología del odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. En el mismo sentido, el artículo 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley debe prohibir toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio que constituya incitación a la violencia.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado estas disposiciones de manera consistente con un criterio estrictamente garantista. El debate político debe ser protegido incluso cuando resulte irritante, incómodo o profundamente crítico. Sin embargo, ese estándar de protección no alcanza a aquellas expresiones que constituyen incitación directa y eficaz a la violencia o que promueven la deshumanización sistemática de personas o colectivos sociales.

En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que la libertad de expresión constituye "una condición indispensable para el desarrollo pleno de una sociedad democrática" (Kimel vs. Argentina). Al mismo tiempo, ha advertido que los discursos provenientes de autoridades públicas que estigmatizan a periodistas o sectores sociales pueden generar un clima de hostilidad incompatible con el pleno ejercicio de ese derecho (Ríos y otros vs. Venezuela).

El sistema interamericano reconoce, por lo tanto, que la protección robusta del debate democrático no puede extenderse a aquellas expresiones que constituyen incitación directa a la violencia o que promueven la deshumanización sistemática de grupos sociales.

La legislación comparada demuestra que este enfoque no sólo es compatible con el funcionamiento de democracias robustas, sino que constituye una práctica extendida en los sistemas constitucionales contemporáneos.

Alemania sanciona penalmente la incitación al odio mediante el artículo 130 de su Código Penal (Volksverhetzung), que castiga la promoción pública del odio o la incitación a la violencia contra grupos sociales, así como la negación o trivialización pública de los crímenes del régimen nazi. Este marco normativo fue adoptado en el contexto de la reconstrucción democrática

posterior a la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de impedir la reaparición de discursos que justifiquen o relativicen los crímenes del nazismo.

España tipifica conductas similares en el artículo 510 de su Código Penal, que sanciona la incitación pública al odio, la hostilidad o la violencia contra colectivos definidos por razones de identidad o condición social, incluyendo la negación o trivialización grave de genocidios y crímenes contra la humanidad cuando dichas conductas promueven un clima de hostilidad social.

Francia, por su parte, incorporó mediante la denominada Ley Gayssot de 1990 la penalización de la negación de crímenes contra la humanidad reconocidos por el Tribunal de Núremberg, reforzando así el compromiso del orden constitucional francés con la memoria histórica de las víctimas del Holocausto.

A nivel supranacional, la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de la Unión Europea estableció la obligación de los Estados miembros de penalizar determinadas formas de incitación pública al odio y la violencia, incluyendo la negación o trivialización pública de genocidios y crímenes contra la humanidad cuando tales expresiones sean susceptibles de incitar a la violencia o a la discriminación.

Estos instrumentos reflejan un consenso jurídico creciente: la defensa de la libertad de expresión es plenamente compatible con la sanción de conductas que promuevan la violencia, la discriminación o la deshumanización de colectivos sociales, así como con la prohibición del negacionismo de crímenes masivos reconocidos judicialmente.

La doctrina constitucional también ha reflexionado ampliamente sobre esta cuestión. El filósofo del derecho Carlos Santiago Nino advirtió que la democracia no puede sostenerse únicamente sobre reglas procedimentales, sino que requiere un núcleo ético basado en el reconocimiento de la dignidad de todas las personas. Cuando el discurso público niega esa dignidad y transforma al otro en objeto de desprecio o deshumanización, el propio fundamento moral de la deliberación democrática se ve comprometido.

En una línea convergente, el constitucionalista Roberto Gargarella ha señalado que la libertad de expresión cumple una función estructural dentro de las democracias deliberativas: permitir que todas las voces participen en igualdad de condiciones del debate público. Cuando determinadas expresiones buscan excluir simbólicamente a ciertos sectores mediante su estigmatización sistemática, lo que se erosiona no es sólo la dignidad de esas personas, sino el propio principio de igualdad que sostiene el intercambio democrático de ideas.

El contexto contemporáneo del debate público en la Argentina exige abordar esta cuestión con particular atención.

En los últimos años se ha observado una degradación sostenida del lenguaje político y del clima institucional que regula la discusión democrática. Expresiones provenientes de las más altas autoridades del Estado han excedido el marco de la crítica política legítima para ingresar en el terreno de la descalificación personal, la estigmatización pública y la deshumanización del adversario.

Este fenómeno ha sido documentado por organizaciones especializadas en libertad de expresión. El Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) analizó más de ciento trece mil publicaciones realizadas desde la cuenta del presidente de la Nación en la red social X y concluyó que aproximadamente el quince por ciento de esos mensajes contienen expresiones insultantes dirigidas contra periodistas, opositores políticos o ciudadanos que expresan críticas al gobierno.

Cuando la máxima autoridad política del país utiliza de manera sistemática un lenguaje que descalifica a periodistas o adversarios políticos, el impacto de ese comportamiento excede el plano de la discusión individual. Las palabras del presidente poseen una capacidad de amplificación simbólica que influye directamente en el clima democrático.

A estas advertencias se suman los pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos. Amnistía Internacional ha señalado que la estigmatización pública de periodistas, activistas sociales y minorías por parte de autoridades estatales constituye un factor de riesgo para el funcionamiento de las democracias constitucionales.

La libertad de expresión no se ve afectada únicamente por la censura directa del Estado; también puede erosionarse cuando el discurso oficial o paraoficial genera un clima intimidatorio que desalienta el ejercicio pleno de derechos fundamentales.

En este contexto resulta imprescindible recordar que la democracia argentina se construyó sobre un consenso histórico profundamente arraigado: el rechazo absoluto al terrorismo de Estado.

Entre 1976 y 1983 la Argentina atravesó uno de los períodos más oscuros de su historia institucional. El régimen dictatorial instauró un sistema sistemático de represión ilegal caracterizado por secuestros, desapariciones forzadas, centros clandestinos de detención, torturas, ejecuciones extrajudiciales y apropiación de menores.

El informe "Nunca Más" elaborado por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas permitió documentar miles de casos de desaparición forzada y reconstruir el funcionamiento de un aparato estatal organizado para la represión ilegal.

A partir de la recuperación democrática, el Estado argentino emprendió un proceso histórico de juzgamiento de estos crímenes que constituye una referencia internacional en materia de justicia transicional. Las sentencias dictadas en los juicios por delitos de lesa humanidad han reconocido que los crímenes cometidos durante la última dictadura militar constituyeron crímenes de lesa humanidad imprescriptibles conforme al derecho internacional.

La política de Memoria, Verdad y Justicia constituye hoy una política de Estado consolidada, reconocida tanto por la jurisprudencia nacional como por organismos internacionales de derechos humanos.

En este marco, el negacionismo del terrorismo de Estado no puede considerarse simplemente una opinión histórica controvertida. Cuando se presenta como reivindicación de los perpetradores o como deslegitimación de las víctimas, puede transformarse en una forma de violencia simbólica que erosiona los consensos democráticos construidos a partir de la recuperación institucional de 1983.

El presente proyecto adopta un enfoque estrictamente garantista. La intervención penal queda limitada exclusivamente a aquellas expresiones que constituyan incitación directa y eficaz a la violencia o que promuevan la legitimación de crímenes contra la humanidad.

La norma establece una tipificación penal estricta basada en requisitos acumulativos particularmente exigentes: la existencia de un llamado directo e inequívoco a la violencia o a la discriminación material, la presencia de un riesgo real e inminente de daño, la comprobación del dolo por parte del autor y la obligación de interpretar siempre la norma conforme al estándar interamericano de libertad de expresión.

De este modo, la iniciativa preserva plenamente el debate democrático, la crítica política y la investigación histórica, al tiempo que establece límites claros frente a aquellas expresiones que buscan legitimar la violencia o degradar la dignidad humana.

La experiencia histórica demuestra que la degradación de las democracias no comienza necesariamente con la ruptura formal del orden constitucional. Con frecuencia comienza antes, en el terreno del lenguaje público.

Empieza cuando el adversario político deja de ser considerado un competidor legítimo y pasa a ser presentado como enemigo. Empieza cuando el periodista deja de ser un actor crítico del sistema democrático y pasa a ser señalado como conspirador. Empieza cuando determinados colectivos sociales son caricaturizados o deshumanizados hasta perder su condición de interlocutores legítimos dentro del debate público.

La Argentina conoce demasiado bien esa secuencia.

La recuperación democrática iniciada en 1983 implicó no sólo la restauración de las instituciones republicanas, sino también la reconstrucción de un pacto moral entre los argentinos: la convicción de que ninguna diferencia política puede justificar la deshumanización del otro.

Ese pacto fue sintetizado en una expresión que forma parte de la conciencia colectiva de nuestra democracia: Nunca Más.

Nunca más al terrorismo de Estado. Nunca más a la persecución política. Nunca más a la idea de que el adversario es un enemigo al que hay que destruir.

Defender ese principio es defender la República.

La democracia no se debilita cuando enfrenta el odio: se debilita cuando lo naturaliza.

Las sociedades que atravesaron tragedias históricas profundas —como el genocidio nazi en Europa o el terrorismo de Estado en la Argentina— aprendieron que la defensa de la libertad exige también preservar la memoria colectiva de los crímenes que nunca deben repetirse.

Por esa razón, numerosas democracias constitucionales han incorporado mecanismos jurídicos destinados a impedir la legitimación pública de genocidios y crímenes contra la humanidad. No se trata de limitar el debate histórico ni de restringir la crítica política. Se trata de afirmar un principio elemental del constitucionalismo democrático: ninguna libertad puede ser utilizada como instrumento para justificar la violencia masiva, la persecución sistemática o la negación de la dignidad humana.

La Argentina conoce con dolor las consecuencias de esa degradación. Durante la última dictadura militar, el Estado fue transformado en un aparato de persecución, desaparición y muerte. La democracia recuperada en 1983 se edificó sobre un compromiso ético y jurídico que atraviesa generaciones: Memoria, Verdad y Justicia.

Ese compromiso no pertenece únicamente al pasado. Es una cláusula permanente del pacto democrático argentino.

Decir Nunca Más significa afirmar que ninguna ideología, ningún proyecto político y ninguna circunstancia histórica pueden justificar la deshumanización del otro. Significa sostener que la democracia no sólo se defiende con instituciones y elecciones libres, sino también con un lenguaje público que reconozca la dignidad de todas las personas.

El presente proyecto no busca restringir el debate democrático. Busca protegerlo.

No pretende silenciar la crítica política. Pretende impedir que la violencia se disfrace de libertad.

Porque cuando el odio se convierte en herramienta política, la democracia comienza a perder sus límites. Y cuando la democracia pierde sus límites, la historia demuestra que lo que sigue nunca es la libertad.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.

Pablo JULIANO