

ANTE-PROYECTO DE LEY SOBRE PREVENCIÓN, PROHIBICIÓN Y SANCIÓN DE LOS DISCURSOS DE ODIOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

FUNDAMENTOS

Toda reflexión sobre el poder de la palabra se enfrenta a una tensión filosófica fundamental: aquella que opone el lenguaje como mero descriptor de la realidad y el lenguaje como constructor de la misma. En su poema «El Golem», Jorge Luis Borges evoca esta disyuntiva aludiendo al Cratilo platónico: *«Si (como afirma el griego...) / el nombre es arquetipo de la cosa, / en las letras de 'rosa' está la rosa / y todo el Nilo en la palabra 'Nilo'»*.

Como punto de partida nos hemos apoyado en la poética de Borges para, a partir de allí, incorporar un marco conceptual sobre el que podamos sustentar nuestro propósito. En efecto, la filosofía del lenguaje, a través de la teoría de los actos de habla de J. L. Austin y John Searle, provocó un giro copernicano al demostrar que la función principal del lenguaje no es describir y nominar el mundo, sino actuar sobre él. Al hablar, no solo decimos cosas (acto locucionario), sino que hacemos cosas (acto ilocucionario) y producimos efectos concretos en el entorno social (acto perlocucionario).

La evidencia más contundente de esta naturaleza activa del lenguaje —donde decir es siempre hacer— reside en los denominados **verbos performativos**: aquellos cuya enunciación, en el contexto adecuado, equivale a la ejecución de la acción que nombran. Cuando un juez dice «sentencio», no describe una sentencia; en ese mismo instante, la está ejecutando. Del mismo modo, verbos como «prometo», «juro», «bautizo», «sanciono», «absuelvo» o «declaro» son acciones que solo existen a través de su propia enunciación. En resumen, la teoría de los actos de habla demuestra la centralidad del lenguaje en la acción y en el comportamiento humano al punto de volver inseparables ambas dimensiones: el decir y el hacer. Esta demostración, además, evidencia que la acción humana —y en particular la acción gubernamental— está intrínsecamente mediada y constituida por la palabra.

Desde luego, como ocurre en todos los campos del desenvolvimiento humano, este poder performativo del lenguaje no es homogéneo; su intensidad depende directamente de la posición de quien enuncia. La palabra de un funcionario público no es la de un ciudadano particular; está investida de la autoridad del Estado. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva, su discurso trasciende el simple decir para convertirse siempre en un **«acto de gobierno»**. Este es el meollo de la cuestión y el fundamento central de la ley que nos interesa. La voz de un funcionario tiene la capacidad única de trazar fronteras entre lo aceptable y lo inaceptable, de validar o estigmatizar identidades, y de legitimar o deslegitimar la violencia. Es esta responsabilidad agravada la que justifica la existencia de un estándar de exigencia superior para el discurso oficial.

Por otra parte, la necesidad de esta regulación se vuelve evidente al comprender que la violencia verbal es la antesala de la violencia física. Ninguna guerra nació de la boca de un cañón, sino de palabras que incitaron a la violencia. Esta afirmación encuentra un sólido respaldo en modelos explicativos como la

«**Pirámide del Odio**»¹, desarrollada por organizaciones como la Liga Antidifamación (ADL).

Este modelo ilustra una escalada que comienza en una base de actitudes prejuiciosas (estereotipos, bromas discriminatorias) y asciende hacia actos de discriminación, violencia directa y, en su cúspide, el genocidio. La historia demuestra que las atrocidades masivas son siempre precedidas por campañas de deshumanización verbal. En esa dirección, al intervenir sobre el discurso de odio emitido desde la función pública, la ley que proponemos actúa en la base de la pirámide, como un mecanismo crucial de prevención primaria que busca desactivar las condiciones sociales que posibilitan dicha escalada.

Asimismo, esta ley nace del cumplimiento de obligaciones jurídicas ineludibles que emanan del «**bloque de constitucionalidad federal**», conformado tras la reforma constitucional de 1994 (artículo 75, inciso 22). Tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 20.2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13.5) establecen de forma imperativa que «toda apología del odio... que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley». Es un mandato que las provincias deben cumplir y que, como otras veces ha sucedido, permitirá a Río Negro ocupar un lugar de vanguardia si el parlamento provincial decide aprobar esta iniciativa.

También, es preciso señalar que esta normativa se ha diseñado en armonía con la libertad de expresión, un pilar de la democracia que, sin embargo, no es un derecho absoluto. Los mismos tratados que la consagran establecen sus límites para asegurar «el respeto a los derechos o a la reputación de los demás».

Por último, el presente proyecto satisface el riguroso «**test tripartito**»² de la jurisprudencia interamericana, pues sus prohibiciones se establecen con legalidad estricta, persiguen la finalidad legítima de proteger derechos fundamentales y son necesarias y proporcionales al dirigirse a una categoría específica de discurso —la incitación al odio por parte de agentes estatales— sin afectar el debate público legítimo.

Lejos de silenciar voces, esta ley busca sanear la conversación pública para un diálogo más robusto, plural e inclusivo. Y se parte de una premisa fundamental: la administración responsable del discurso público es un deber inherente a la función

1 Este modelo se estructura en cinco niveles:

1. **Prejuicios y estereotipos (base):** Incluye chistes, insultos o expresiones que deshumanizan a ciertos grupos.
2. **Actitudes discriminatorias:** Se manifiestan en conductas de exclusión, marginación o trato desigual.
3. **Discriminación activa o institucionalizada:** Las prácticas de odio se transforman en políticas o normas que restringen derechos y oportunidades.
4. **Violencia motivada por odio:** Abarca desde agresiones verbales hasta ataques físicos y crímenes organizados.
5. **Genocidio (cúspide):** Se refiere a la eliminación total o parcial de un grupo humano por motivos de raza, religión, identidad de género, orientación sexual u origen étnico.

La enseñanza fundamental de este modelo es que cada nivel sustenta y posibilita el siguiente. Tolerar o minimizar los prejuicios cotidianos refuerza una cultura que naturaliza la discriminación, lo que puede derivar en violencia extrema. Por lo tanto, la lucha contra el odio debe iniciarse desde la base, combatiendo los estereotipos y las expresiones discriminatorias más comunes para evitar que escalen a realidades más graves.

2 El Plan de Acción de Rabat, adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en 2012, constituye un hito en la delimitación entre la libertad de expresión y la incitación al odio. En él se consolidó el denominado "test tripartito", conforme al cual las restricciones al discurso solo resultan compatibles con el derecho internacional si están previstas en una ley clara y precisa, persiguen un fin legítimo reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y son estrictamente necesarias y proporcionales en una sociedad democrática. Asimismo, el Plan introduce seis criterios orientadores —contexto, posición del orador, intención, contenido y forma del mensaje, alcance de la difusión y probabilidad de daño— que brindan parámetros objetivos para determinar cuándo un discurso de odio alcanza el umbral de incitación punible, evitando tanto la censura arbitraria como la impunidad frente a expresiones que amenazan la convivencia democrática.

gubernamental, tan relevante como la gestión transparente y honesta de los bienes y fondos del Estado, pues de ella depende la salud de la convivencia democrática.

Por ello,

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
SANCIONA CON FUERZA DE
L E Y :**

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º – Objeto. La presente ley tiene por objeto prevenir, prohibir y sancionar la emisión de discursos de odio por parte de funcionarios/as, empleados/as y agentes que desempeñen funciones en el ámbito del Estado Provincial, a fin de proteger la dignidad de las personas y grupos, garantizar el principio de no discriminación y preservar la integridad del debate democrático.

Artículo 2º – Ámbito de Aplicación. Las disposiciones de esta ley son de aplicación obligatoria en: a) Poder Ejecutivo Provincial, su administración centralizada y descentralizada. b) Poder Legislativo Provincial. c) Poder Judicial Provincial y Ministerios Públicos. d) Empresas, sociedades y agencias del Estado provincial. e) Entes públicos no estatales, autárquicos e interjurisdiccionales con participación provincial. f) Organismos de control de la Provincia. g) Toda otra entidad en la que el Estado Provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Artículo 3º – Definición de Discurso de Odio. A los efectos de esta ley, se entenderá por “discurso de odio” toda forma de expresión oral, escrita, visual, gestual o difundida por cualquier medio tecnológico, que incite, promueva, justifique o constituya una apología, explícita o implícita, de la discriminación, la hostilidad, la estigmatización o la violencia contra una persona o grupo de personas en razón de su etnia, color, origen nacional o social, idioma, religión o creencias, sexo, género, identidad o expresión de género, orientación sexual, edad, discapacidad, condición socioeconómica, opinión política, características físicas o cualquier otra condición protegida por el bloque de constitucionalidad federal.

Constituyen, asimismo, discurso de odio las expresiones xenófobas, racistas, antisemitas, islamofóbicas, misóginas, homofóbicas, lesbofóbicas, transfóbicas o aquellas que nieguen, minimicen, trivialicen o justifiquen genocidios o crímenes de lesa humanidad reconocidos por los órganos competentes.

La determinación de si una expresión constituye “discurso de odio” a los efectos de la aplicación de sanciones deberá realizarse mediante un análisis contextual y

ponderado, considerando concurrentemente el contexto, la posición del orador, la intención, el contenido y forma del discurso, su alcance y la probabilidad del daño.

TÍTULO II: PROHIBICIONES, DEBERES Y MEDIDAS PREVENTIVAS

Artículo 4° – Prohibición. Queda prohibido a todos los sujetos comprendidos en el artículo 2° emitir, difundir, avalar o tolerar discursos de odio en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ellas, ya sea a través de actos, documentos oficiales, declaraciones públicas, redes sociales institucionales o personales cuando por su contexto y alcance trasciendan la esfera meramente privada, o cualquier otro medio de comunicación.

Artículo 5° – Deberes de los Titulares de Organismos. Los titulares de cada poder, organismo y entidad mencionados en el artículo 2° deberán: a) Adoptar las medidas administrativas y disciplinarias necesarias para prevenir, investigar y sancionar las conductas prohibidas por la presente ley. b) Implementar protocolos internos para la prevención, detección, tratamiento de casos y acompañamiento a las víctimas de discurso de odio. c) Garantizar la realización de las capacitaciones obligatorias para todo el personal, establecidas en el artículo 10°. d) Velar por que la comunicación institucional y la publicidad oficial se realicen con estricto respeto a la diversidad y la dignidad humana, libres de estereotipos estigmatizantes. e) Establecer canales de denuncia internos que sean seguros, confidenciales, de fácil acceso y que protejan a los denunciantes de represalias. f) Promover activamente, a través de la comunicación institucional, narrativas de inclusión, pluralismo y respeto a la diversidad como contra-discurso al odio. g) Incluir en los pliegos de contrataciones de bienes y servicios cláusulas que exijan a los proveedores y contratistas del Estado el cumplimiento de los principios de esta ley. h) Establecer mecanismos de articulación con otras áreas del Estado provincial y municipal para garantizar un abordaje integral de los casos, proveyendo a las víctimas el acompañamiento psicológico, social y jurídico que corresponda. i) Desarrollar campañas de comunicación y concientización interna y externa, de carácter periódico, sobre el impacto negativo de los discursos de odio y la importancia de una comunicación pública respetuosa.

TÍTULO III: RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD Y SANCIONES

Artículo 6° – Falta Grave. La emisión de un discurso de odio en los términos del artículo 3° será considerada una falta grave en el marco de los regímenes disciplinarios correspondientes a cada poder o ente del Estado.

Artículo 7° – Sanciones y Procedimiento. La comisión de la falta prevista en el artículo anterior dará lugar a la aplicación de las sanciones disciplinarias pertinentes, previo sumario administrativo instruido conforme a las normas del Régimen Disciplinario de la Administración Pública de Río Negro. La Junta de Disciplina evaluará la conducta y graduará la sanción conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, considerando la gravedad de los hechos, los antecedentes del agente y el perjuicio causado. No constituirá falta sancionable la expresión de buena fe de una opinión sobre un tema de interés público, ni la crítica, aun si resultare áspera u ofensiva, a la gestión de gobierno o a otros funcionarios, siempre que no constituya una incitación directa al odio contra un grupo protegido. Las sanciones podrán ir desde el apercibimiento y la suspensión

de hasta treinta (30) días, hasta la cesantía o exoneración en los casos de extrema gravedad o reincidencia.

En el caso de funcionarios con estabilidad constitucional o fueros especiales, la conducta será considerada causal de mal desempeño a los efectos de los procedimientos de remoción previstos en la Constitución Provincial y las leyes respectivas.

Artículo 8° – Responsabilidad Civil y Penal. Las sanciones administrativas aquí previstas se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera corresponder al autor o autora del hecho, de conformidad con la Ley Nacional N° 23.592 y el Código Penal de la Nación.

Artículo 8° bis – Medidas de Reparación. Sin perjuicio de la sanción disciplinaria, la autoridad competente podrá disponer, con el consentimiento del agente y la conformidad de la víctima o el colectivo afectado, medidas de reparación simbólica, tales como: a) La retractación pública y pedido de disculpas por los mismos medios en que se difundió el discurso de odio. b) La participación obligatoria en cursos o talleres específicos sobre derechos humanos, diversidad y no discriminación, adicionales a la capacitación general del artículo 10°. c) La realización de una actividad de servicio o colaboración con organizaciones de la sociedad civil que trabajen con el colectivo afectado.

TÍTULO IV: AUTORIDAD DE APLICACIÓN Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN

Artículo 9° – Autoridad de Aplicación. Será autoridad de aplicación de la presente ley la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro, o el organismo que en el futuro la reemplace. Tendrá las siguientes facultades: a) Recibir denuncias y darles el trámite correspondiente ante los órganos disciplinarios competentes. b) Emitir dictámenes técnicos no vinculantes durante la sustanciación de los sumarios administrativos. c) Diseñar y supervisar el programa de capacitación obligatoria. d) Elaborar y publicar informes anuales sobre el cumplimiento de la ley. e) Actuar en coordinación con el organismo del Estado Nacional que resulte competente en materia de políticas contra la discriminación, la xenofobia y el racismo.

Artículo 10° – Capacitación Obligatoria. El Poder Ejecutivo Provincial, a través de la autoridad de aplicación, deberá diseñar e implementar en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días desde la promulgación de esta ley un "Programa Provincial de Prevención de Discursos de Odio". Dicho programa será de carácter permanente, obligatorio y con evaluación periódica para todas las personas comprendidas en el artículo 2°. El contenido curricular mínimo deberá incluir: a) El fenómeno del discurso de odio: su naturaleza, impacto y rol como precursor de la violencia. b) Deberes especiales y responsabilidad de los/as funcionarios/as públicos/as. c) Herramientas para una comunicación inclusiva y no discriminatoria. d) Alfabetización digital y estrategias para identificar y contrarrestar la desinformación y el discurso de odio en línea.

TÍTULO V: DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Artículo 11° – Plazos de Adecuación. Los sujetos obligados por el artículo 2° contarán con un plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la reglamentación

de la presente para adecuar sus normativas internas y desarrollar los protocolos previstos en el artículo 5°, inciso b).

Artículo 12° – Observatorio de Cumplimiento. Créase en el ámbito de la Autoridad de Aplicación un Observatorio de Cumplimiento de la presente ley, de carácter público y con participación de organizaciones de la sociedad civil, que tendrá por función monitorear su implementación y proponer mejoras.

Artículo 13° – Adhesión Municipal. Invítase a los municipios y comisiones de fomento de la Provincia de Río Negro a adherir a la presente ley o a sancionar normativas de similar tenor en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 14° – Reglamentación. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días contados a partir de su promulgación.

Artículo 15° – De Forma.