

Capítulo 4

Garantías del derecho a la libertad de expresión y límites a los discursos de odio



Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Juan Carlos Cayo Rivera
María Beatriz Corbo Atria
Ignacio Covarrubias Cuevas
Yerko Ljubetic Godoy
Cristián Ignacio Pertuzé Fariña
Patricio Rojas Mesina
Paula Salvo del Canto
Alejandrina Tobar Vásquez
Osvaldo Torres Gutiérrez
Antonia Urrejola Noguera
Constanza Valdés Contreras

Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Yerko Ljubetic Godoy

Edición general

Silvana Lauzán Daskal
Loreto López González

Equipo de investigación y redacción

Anella Guzmán Roncal
Jorge Lagos Toro
Cristina Marchant Araya
Sylvana Mariangel Cavada
María Eugenia Moreira Ceballos
Verónica Del Pozo Saavedra
Vanesa Ramos Duerto
Pablo Rojas Bolvarán
Marcia Tijero Méndez

Transcripciones

Transcripción Plus

Revisión de textos

Cynthia van Lamoén Pinto

Diseño y diagramación

Paula Riveros Madariaga

Impresión

Portal Gráfico

ISBN 978-956-6014-50-8

RPI 2025-A-13314

El **Informe Anual 2025 Situación de los Derechos Humanos en Chile** es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.



CAPÍTULO 4

Garantías del derecho a la libertad de expresión y límites a los discursos de odio

Ilustración: **Francisco Olea**

Capítulo 4: el derecho a la libertad de expresión y Los límites a los discursos de odio¹

I. Antecedentes

El derecho a la libertad de expresión es un componente esencial de una sociedad democrática, y así es reconocido en los principales tratados internacionales de derechos humanos. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* la define en su artículo 13 como el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión que “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Asimismo, señala que “el ejercicio del derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores”. A partir de esta definición, se subraya la importancia del derecho a la libertad de expresión no solo para el desarrollo individual, sino también para el progreso social y la formación de una opinión pública informada.

En Chile, este derecho se encuentra reconocido en la Constitución Política de la República, y asegura a todas las personas la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio. Esto implica tanto la libertad de expresar pensamientos y juicios personales como la posibilidad de acceder

1. Agradecemos por su tiempo y disposición a las siguientes personas entrevistadas: Georgiana Braga-Orillard (PNUD), Tatiana Orellana (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), Paloma Galaz (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), Catalina Figueroa (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), Carina Foladori (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), Rocío Alorda (Colegio de Periodistas), Consuelo Gutiérrez (Ministerio Secretaría General de Gobierno), Karen Cea (CNTV), Alejandra Petrasic (CNTV), Ramón Gómez Roa (MOVILH), Simón Escoffier (Pontificia Universidad Católica), Jorge Ortiz (Pontificia Universidad Católica), Sebastián Montenegro (CNTV), Cristian Sanzana (CNTV), y Cristian Prinea (Fundación Todo Mejora).

a diversas fuentes de información y de difundir ideas, críticas o propuestas sin injerencias indebidas del Estado u otros actores.

De este modo, la libertad de expresión es una condición necesaria para garantizar el pluralismo y el libre debate de las ideas en democracia, así como para fomentar la participación en la vida pública, por lo tanto, cualquier actividad que amenace su ejercicio pleno y responsable debe ser motivo de preocupación. Con todo, este no es un derecho absoluto y admite restricciones legítimas. Existen numerosas reflexiones y debates sobre la forma más adecuada y las condiciones que debe cumplir una limitación desde la perspectiva de derechos humanos, por ejemplo, cuando la libertad de expresión entra en conflicto con el ejercicio de otros derechos fundamentales o con intereses públicos legítimos, como el derecho a la honra o la privacidad de las personas o, de manera más radical, cuando aduciendo la libertad de expresión, se incentivan discursos que atentan contra el orden público y la seguridad ciudadana, entre otros.

En relación con el ejercicio de este derecho se suelen identificar a lo menos dos categorías de amenazas. La primera engloba las acciones que buscan limitar la libre circulación de información y opiniones. Esto incluye la intervención de la autoridad mediante la censura y la presión, la penalización de la opinión política, la restricción del acceso a información pública, y la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, que impacta la pluralidad de las fuentes de información². La segunda se enmarca en los usos de la libertad de expresión que pueden derivar en discursos atentatorios contra personas o grupos de personas, tensionando los límites de este derecho. La manifestación más

2. En Chile, un levantamiento longitudinal del Observatorio del Derecho a la Comunicación (ODC), a través del monitoreo de agresiones a la prensa (2024) reveló que durante el periodo 2023-2024 se consolidó la estigmatización como herramienta para desacreditar a periodistas, especialmente en redes sociales. También han aumentado los procesos judiciales contra medios locales y prensa digital independiente, mayormente impulsados por figuras públicas y autoridades políticas, una situación que genera presiones al libre ejercicio de la profesión y obstaculiza el acceso a la información de interés público (ODC, Observatorio del Derecho a la Comunicación, 2024).

radical y dañina de este fenómeno se encuentra en los discursos de odio que, por su naturaleza, incitan a la discriminación, hostilidad o violencia contra ciertos grupos o personas por sus características demográficas o por su pertenencia social. De esta manera crean ambientes de miedo y opresión, e inhiben, entre otros efectos, la participación plena de la ciudadanía en la vida pública.

Aunque el *discurso de odio* carece de una definición universal, se puede identificar porque se manifiesta a través de la incitación, amenaza o motivación a actos violentos; suele emplear un lenguaje exagerado, impreciso y engañoso, y utiliza estereotipos e imágenes peyorativas para reproducir prejuicios y miedos hacia un grupo específico. Para lograr sus objetivos recurre a la intimidación, difamación y desinformación.

Por lo tanto, monitorear los discursos de odio es un ejercicio crucial que no solo contribuye a prevenir y combatir potenciales crímenes, terrorismo y propagación del extremismo, sino que también previene la violencia de género, contribuye a la lucha contra el racismo y la discriminación, la protección de las minorías, el sostenimiento de la paz social, y la promoción de la participación de mujeres, niños, niñas y jóvenes. En este contexto, el monitoreo de este fenómeno resulta aún más necesario en tiempos en que las redes sociales funcionan como una caja de resonancia que replica y amplifica estas expresiones. La organización no gubernamental *Derechos Digitales* advirtió que las plataformas de redes sociales aplican criterios alejados de los estándares de derechos humanos para evaluar si un contenido califica como discurso de odio (Derechos Digitales y Díaz Hernández, 2020, pág. 16-18).

Al respecto, en los últimos años se ha generado un debate importante sobre el rol de las plataformas y cómo debieran resguardar, fomentar y cuidar el ejercicio de la libertad de expresión. Por ejemplo, en 2018, el fundador de Meta, Mark Zuckerberg, anunció el nacimiento del *Oversight Board*³ (consejo asesor), que se constituyó con el fin de determinar si

3. <https://www.oversightboard.com/>

las decisiones de las plataformas de su empresa (*Facebook, Instagram y Threads*) para eliminar o mantener ciertos contenidos, se alineaban con sus políticas, valores y compromisos en materia de derechos humanos. Asimismo, este organismo se encargó de elaborar recomendaciones para abordar problemáticas como la desinformación relacionada con el COVID-19, individuos peligrosos y el lenguaje que incita al odio.

Siete años después, en un marco político y global donde la hostilidad, las descalificaciones y las noticias falsas abundan, Zuckerberg anunció el abandono del uso de verificadores independientes de información en las plataformas de *Facebook* e *Instagram*, aludiendo que las regulaciones realizadas hasta el momento ponían en riesgo la libertad de expresión y poniendo en entredicho el trabajo del *Oversight Board*⁴.

Por el contrario, en países como India, Indonesia o Brasil, el principio ha sido regular las plataformas para resguardar la libertad de expresión. En Brasil, por ejemplo, la Corte Suprema dictaminó que las plataformas digitales son responsables del contenido de los usuarios. En la práctica, el fallo de junio de 2025 obligó a gigantes tecnológicos como *Google, X y Meta* a supervisar y eliminar contenido que incite al odio, al racismo y a la violencia, e introduce el concepto de *fallo sistémico*, que responsabiliza a los proveedores cuando no adoptan medidas preventivas o no eliminan contenido ilegal⁵. El modelo europeo ha seguido el mismo criterio pues, a través de la Ley de *Servicios Digitales* –que entró en vigencia en 2024– estableció obligaciones legales para toda la Unión Europea y todos los servicios digitales que conectan a las personas con bienes, servicios o contenidos, incluidos nuevos procedimientos para una eliminación más rápida de contenido ilegal, así como una protección integral de los derechos fundamentales de las personas usuarias en línea⁶.

4. <https://www.bbc.com/mundo/articles/clyjlp66q2po>

5. <https://restofworld.org/2025/brazil-social-media-content-ruling/>

6. Para mayor información, ver análisis comparado de la Biblioteca del Congreso Nacional. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33691/2/BCN_REGULACION_EUROPEA_DE_SERVICIOS_DIGITALES__f_.pdf

Sobre este debate, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, ha señalado que la libertad de expresión exige que las personas puedan expresar, buscar y recibir información, y en ese ámbito, una regulación deficiente de las redes sociales puede restringir esta libertad al silenciar voces y limitar el acceso a la información, o también al permitir la desinformación, lo que distorsiona la realidad, fractura sociedades y socava el debate público. El Alto Comisionado ha propuesto que las empresas de plataformas digitales asuman una mayor responsabilidad por sus acciones y omisiones en relación con el respeto de los derechos humanos. Esto implica exigirles la debida diligencia en sus operaciones y mayor transparencia en sus políticas y prácticas relativas a la incitación al odio⁷.

La agenda nacional no ha estado ajena a este debate. Este año, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Chile (ACNUR) publicó el estudio *Odio viral: desinformación, noticias falsas y discursos de odio en redes sociales contra personas extranjeras residentes en Chile*, que muestra cómo los contenidos en redes sociales y medios tradicionales pueden influir en la percepción social sobre la movilidad humana, revelando que el 57,7% de las percepciones en redes sociales sobre refugiados, migrantes y personas con necesidad de protección internacional en Chile son negativas; el 91,1% de la población relaciona la migración con la criminalidad; el 62% considera que el impacto de la migración en Chile ha sido predominantemente negativo,

7. La opinión del Alto Comisionado está disponible en <https://www.oacnudh.org/regular-el-discurso-de-odio-en-linea-para-evitar-danos-no-equivale-a-censurar-volker-turk/>

y el 54% de las personas encuestadas reconoce que las redes sociales incrementan el discurso de odio (ACNUR, 2025)⁸.

En el caso de la desinformación en Chile, un ejemplo reciente en el contexto preelectoral fue el reportaje emitido el 3 de septiembre en *Chilevisión* (CHV), referido a una red de *bots* destinados a desprestigiar a las candidatas a la presidencia Evelyn Matthei (UDI) y Jeannette Jara (PC). En esa línea, a fines de julio, la candidata Matthei había denunciado públicamente que existía una campaña de difamación “asquerosa” y “sucias” en su contra, destinada a cuestionar su salud mental a través de la edición malintencionada de videos difundidos a través de cuentas anónimas en redes sociales. Casos como este, que demuestran un ensañamiento específico contra las mujeres en política, han generado cuestionamientos sobre la integridad del proceso democrático y el rol de las plataformas digitales, y han expuesto la vulnerabilidad del ecosistema informativo ante campañas coordinadas cuyo propósito deliberado es desinformar e influir negativamente en la imagen de figuras políticas clave⁹.

8. Estudio de cinco etapas. i) Escucha social: uso de la herramienta *Meltwater* para analizar las conversaciones en redes sociales y capturar el sentimiento general hacia las personas refugiadas y migrantes en Chile; ii) Análisis de medios tradicionales: evaluación de la cobertura mediática en prensa, televisión y radio para entender cómo se representan los temas relacionados con la movilidad humana, el desplazamiento forzado y el mandato de las organizaciones humanitarias; iii) Encuesta: aplicación a una muestra de 1.690 casos, de un cuestionario con preguntas sobre actitudes, percepciones y comportamientos hacia las personas refugiadas y migrantes, así como sobre la exposición a discursos de odio y desinformación; iv) Entrevistas en profundidad a representantes de la sociedad civil, personas académicas, personal de Naciones Unidas, periodistas y comunicadores, autoridades locales y nacionales, y v) Análisis de información y discursos de odio: monitoreo de las redes sociales y los medios tradicionales para identificar y analizar los mensajes de desinformación, incluida la evaluación de la frecuencia, contenido e impacto de estos mensajes en la percepción pública. Estudio completo en https://www.acnur.org/sites/default/files/2025-08/Cuadernillo_VF.pdf

9. Este fenómeno no es nuevo y, entre los episodios anteriores, otro momento en que ha alcanzado amplio debate público fue durante los procesos constitucionales. Para un balance de ambos procesos ver www.fastcheck.cl/2023/12/22/el-segundo-proceso-constitucional-tuvo-un-79-menos-desinformacion-que-el-primer-proceso/

Otro caso es el que involucró al diputado Sergio Bobadilla Muñoz (UDI). En mayo de este año, el parlamentario publicó mensajes en la red social X a partir de información manipulada, asegurando que la periodista Josefa Barraza mantenía una presunta relación sentimental con el líder de la *Coordinadora Arauco Malleco* (CAM), Héctor Llaitul. La periodista presentó una querrela interponiendo una solicitud de desafuero¹⁰ que fue acogida por la Corte de Apelaciones de Valparaíso el 4 de septiembre de 2025, por su presunta responsabilidad como autor del delito de injurias graves con publicidad¹¹. Finalmente, el 3 de noviembre de 2025, la Corte Suprema revocó la sentencia y rechazó la solicitud de desafuero contra el diputado, por 8 votos contra 5.

En una arista complementaria, junto con la proliferación de la desinformación y los discursos de odio, se observa la emergencia de narrativas negacionistas sobre los crímenes de lesa humanidad perpetrados durante la dictadura en Chile, lo que ha generado tensión en torno a los límites de la libertad de expresión. Un hito relevante en esta discusión fue el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en 2020, cuando se refirió a la inconstitucionalidad de incluir una sanción al negacionismo en el proyecto de ley que busca tipificar el delito de incitación a la violencia (Boletín N° 11424-17). Esta sentencia generó un amplio debate, dividiendo opiniones entre quienes argumentan que la sanción del negacionismo es necesaria para proteger la memoria histórica y evitar la revictimización, y quienes defienden una concepción más amplia de la libertad de expresión, incluso para

10. Causa penal Rol N° 883-2025.

11. Las personas defensoras de derechos humanos están especialmente expuestas a violencia y, como ha señalado la Corte IDH, los Estados tienen “la obligación de adoptar medidas especiales de protección de las defensoras y defensores, acordes con las funciones que desempeñan, contra los actos de violencia que regularmente son cometidos en su contra, y entre otras medidas, deben protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad y generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares e investigar sería y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”. (Corte IDH, caso Fleury y otros vs. Haití. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, párr. 81). La situación de las personas defensoras de derechos humanos en Chile fue abordada en el Informe Anual 2024 del INDH.

discursos considerados ofensivos o erróneos. La resolución del Tribunal Constitucional destacó la dificultad de conciliar el derecho a la libre expresión con la necesidad de proteger la dignidad de las víctimas y prevenir la banalización de atrocidades históricas¹².

Cuadro 1. Definiciones de discurso de odio

En el derecho internacional de los derechos humanos no existe aún una definición universal de *discurso de odio*. Sin embargo, los tratados internacionales y regionales de derechos humanos cuentan con una variedad de estándares que definen características del discurso de odio a fin de limitar su uso. En un contexto cotidiano, el uso del término y su significado varían, al igual que las exigencias de su regulación. Esto explica buena parte de la confusión que existe en torno al concepto.

La *Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre el Discurso de Odio* desarrollada en 2019 lo define como toda comunicación “oral, escrita o conductual que ataque o utilice un lenguaje peyorativo o discriminatorio contra una persona o un grupo por su identidad, es decir, por su religión, etnia, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad”.

De acuerdo con este documento, el discurso de odio tiene tres características principales:

12. Tribunal Constitucional, Sentencia rol 9529-2020, del 19 de noviembre de 2020. Véase discusión desarrollada en el punto sexagésimo primero de las conclusiones, especialmente desde el punto c3 en adelante, referido al vínculo de los derechos humanos con el derecho internacional.

1. Se puede **transmitir a través de cualquier forma de expresión**, incluidas imágenes, caricaturas, memes, objetos, gestos y símbolos, y se puede difundir de manera online u offline.
2. Es **discriminatorio** (parcial, intolerante o fanático) o **peyorativo** (prejuiciado, despectivo o degradante) hacia un individuo o grupo.
3. Menciona **factores de identidad** reales o percibidos de un individuo o un grupo, entre ellos, religión, etnia, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género, pero también características como idioma, origen económico o social, discapacidad, estado de salud o identidad de género entre muchas otras.

¿Cómo identificar un discurso de odio?

Se está frente a un discurso de odio cuando éste desvaloriza o criminaliza a una persona o grupo de personas, utiliza etiquetas reduccionistas o deshumanizantes para definir a personas de un colectivo vulnerable, apela al miedo o a la alarma social sin una base rigurosa para discernir, no contextualiza ni ofrece datos objetivos y, finalmente, culpa a dicho colectivo de los problemas de la sociedad.

Es importante resaltar que existen otros tipos de discursos que, si bien no son de odio, pueden cumplir con algunas de las características mencionadas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2025) los categoriza del siguiente modo:

- **Desinformación:** asociada a información falsa y que se creó intencionalmente para causar daño a una persona, grupo social, organización o país.
- **Malinformación:** asociada a información basada en hechos reales, pero que se manipuló con el fin de infligir daño a una persona, organización o país.
- **Discurso tóxico:** comunicación que busca la exclusión, diferenciación de otros o deslegitimación de una persona, grupos o institución.

Fuente: elaboración propia a partir del manual *Discurso de Odio*, realizado por Article 19 (2015) y el informe de implementación de *eMonitor+* del PNUD (2025).

Finalmente, otra vertiente de discursos que han amenazado la libertad de expresión se relacionan con las llamadas *cancelaciones* o *funas* en redes sociales u otros ámbitos. Estas prácticas, que han adquirido una relevancia creciente en la era digital, buscan señalar públicamente a personas, a menudo sobre la base de acusaciones de presuntos delitos o simplemente por la emisión de opiniones consideradas controversiales o inaceptables, afectando no solo a la persona expuesta públicamente, sino también a quienes, alegando ser víctimas, adoptan una actitud de agresión al realizar dichas publicaciones (Dorante y Diario Constitucional, 2020).

El impacto de estas acciones tiene al menos dos expresiones. En primer lugar, afecta directamente a la persona expuesta públicamente, quien al no tener capacidad de defensa adecuada por la rapidez con la que se propaga la acusación, recibe una sentencia social que puede terminar en un daño reputacional irreparable, con consecuencias profesionales (como la pérdida de empleo), exclusión social y, en casos extremos, con ataques a su integridad personal. En segundo lugar, quizás de manera menos evidente, estas prácticas también afectan a quienes, siendo víctimas o defensores de ciertas causas, pueden terminar actuando como victimarios. Si bien el propósito puede ser la denuncia de una injusticia, la forma en que se ejecutan estas *cancelaciones* a menudo derivan hacia la difamación, el acoso y la incitación al odio. Esta dinámica genera un ambiente que, lejos de fomentar un debate o la rendición de cuentas, instaura un clima de miedo y autocensura. La consecuencia es una disminución de la pluralidad de voces y un riesgo latente de que la libertad de expresión se vea coartada por el temor a ser el próximo objetivo de una *funa* (Dorante y Diario Constitucional, 2020).

Al respecto, es importante mencionar el impacto asociado a la exposición de las personas que realizan este tipo de denuncias, toda vez que quedan al arbitrio de la opinión pública, sufriendo en ocasiones nuevas formas de vulneración, además de las denunciadas en primer término. Por lo tanto, este fenómeno puede erosionar desde distintos frentes el derecho a la honra y la presunción de inocencia, y socavar el intercambio libre y diverso de ideas.

En este contexto, el capítulo analiza el cumplimiento de las garantías de libertad de expresión en el país y su relación con la regulación de discursos de odio. También se identifican y describen las obligaciones y estándares internacionales en la materia, las acciones adoptadas por el Estado y, finalmente, se determinan las brechas entre obligaciones de derechos humanos y acciones estatales en este ámbito.

Como se expondrá, desde un enfoque de derechos humanos, la respuesta al desafío que plantean los discursos de odio no reside en la tipificación penal de las expresiones, sino en la implementación de una estrategia que fortalezca la sensibilización sobre el tema, fomente el pensamiento crítico junto con la capacidad de discernir entre la información y la desinformación, y promueva la tolerancia y el respeto a la diversidad. Igualmente, es indispensable una regulación adecuada de los espacios digitales que permita cautelar el ejercicio de la libertad de expresión sin incurrir en la censura, y que garantice la responsabilidad de las plataformas ante la propagación de contenidos dañinos. Finalmente, la forma más efectiva de combatir los mensajes discriminatorios y violentos, fortalecer la democracia y su valoración por parte de la ciudadanía, es favorecer las condiciones para un debate público robusto, en el marco de reglas claras que garanticen la participación y el respeto de las diferencias.

IV. Estándares internacionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión y discursos de odio

El derecho a la libertad de expresión es un pilar fundamental en los instrumentos de derechos humanos. En el sistema universal está consagrado en el artículo 19 tanto de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* como del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; en el sistema regional, este derecho está garantizado por el artículo 13 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH).

En el ámbito regional, la Corte IDH ha declarado que la libertad de expresión contempla una titularidad amplia, dirigida a toda persona, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Además, incluye una dimensión individual consistente en el derecho “a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios [...] y una colectiva o social, consistente en el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros” (Corte IDH. Caso Baraona Bray vs. Chile, 2022, párr. 102).

En principio, toda forma de discurso está protegida por el derecho a la libertad de opinión y expresión. Esto implica que existe una presunción de *cobertura desde el principio*, que implica que “todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten” (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 45) que se aplica para todo tipo de expresiones, incluso aquellas que “ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban, que puedan resultar ofensivas, chocantes o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Así lo exige el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática” (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 46).

Sobre la base de que la libertad de expresión puede afectar el ejercicio de otros derechos humanos, ciertos discursos quedan excluidos de su protección, entre ellos, la propaganda en favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación, hostilidad o violencia (discursos de odio) (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025).

A partir de estas definiciones, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión del sistema interamericano de derechos humanos ha propuesto una tipología que distingue entre discursos *protegidos*, por su forma o contenido, y *no protegidos*.

Cuadro 2. Tipos de discursos según su protección y tipos concretos de expresiones

Tipos de discursos	Tipos de expresión
Protegidos según su forma	<ul style="list-style-type: none"> • Hablar, es decir, expresar oralmente los pensamientos, ideas, información u opiniones. • Utilizar el idioma que elijan para expresarse. • Escribir, es decir, expresar en forma escrita o impresa los pensamientos, ideas, información u opiniones en el idioma elegido por quien se expresa. • Difundir las expresiones habladas o escritas de pensamientos, informaciones, ideas u opiniones, por los medios de difusión que se elijan para comunicarlas al mayor número posible de destinatarios. • Manifestarse pública y pacíficamente. Abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos. • Interponer recursos judiciales o realizar acciones políticas para la defensa de la democracia, el Estado de derecho o los derechos constitucionales como medios para ejercer la libertad de expresión. • Expresión artística o simbólica, difusión de la expresión artística, y acceso al arte, en todas sus formas. • Buscar, recibir y acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole. • Acceder a la información sobre sí mismo, contenida en bases de datos o registros públicos o privados, con el derecho correlativo a actualizar, rectificar o enmendar. • Poseer información escrita o en cualquier otro medio, su transporte y distribución. • Protesta social y ejercicio del derecho a huelga por parte de trabajadores y trabajadoras, así como su participación en sindicatos y agrupaciones. • Ejercer la libertad académica. • Expresar elementos esenciales de la identidad o dignidad personales.

Protegidos según su contenido	<p>En principio, rige la presunción de cobertura <i>ab initio</i> para todo tipo de expresiones, incluso para aquellos discursos ofensivos, chocantes o perturbadores. Además, existen discursos especialmente protegidos, debido a sus temáticas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Discursos sobre asuntos de interés público: políticos, incluido el discurso opositor; denuncias sobre corrupción; sobre personas funcionarias públicas en ejercicio de sus funciones y sobre personas candidatas a ocupar cargos públicos; relativos a información ambiental; relacionados a la lucha contra a las violencias y discriminación contra las mujeres por razones de género y a la igualdad de género.• Discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales: elementos que expresan la identidad de una etnia; de la identidad religiosa; que expresan la orientación sexual y la identidad de género.
Discursos no protegidos	<ul style="list-style-type: none">• Propaganda en favor de la guerra y apología al odio que constituya incitación a la violencia.• Incitación directa y pública al genocidio.• Explotación sexual infantil.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión: Actualización 2025*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 28-139.

Cabe destacar que ciertas expresiones, incluso dentro de los discursos protegidos, pueden provocar perjuicios o daños sobre los derechos de otras personas, también reconocidos por los tratados internacionales y la Constitución Política de Chile, tales como la honra, dignidad o vida privada. Por ese motivo, la amplia protección de este derecho está sujeta a la adopción de *responsabilidades ulteriores*, que indican que el ejercicio de la libertad de expresión no es absoluto y, bajo ciertas reglas, puede ser restringido¹³.

13. Asimismo, para garantizar la prohibición de censura previa, la determinación de consecuencias por el ejercicio abusivo de este derecho siempre debe ser posterior a su ejercicio, a través de *responsabilidad ulterior*.

En este marco, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH) establece reglas específicas para la limitación de derechos. En su artículo 30 permite restricciones solo si se dictan conforme a leyes “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Además, el artículo 32 señala tres límites claros: “los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. En cuanto a la libertad de opinión y expresión, el artículo 13.2 de la CADH establece condiciones específicas para su restricción que deben “estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Sobre esta base, la Relatoría Especial regional ha sistematizado los siguientes requisitos establecidos por la Corte IDH para las limitaciones a la libertad de expresión: 1) deben ser establecidas mediante leyes claras y precisas; 2) deben buscar el cumplimiento de objetivos imperiosos autorizados por la CADH; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de estos fines, estrictamente proporcionales a la finalidad que persiguen, e idóneas para alcanzar el objetivo imperioso deseado (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025).

En relación con las acciones frente a este tipo de discursos, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas, Frank La Rue, distinguió tres tipos de expresiones y cuál debe ser la respuesta apropiada, desde una perspectiva de derechos humanos: 1) aquella que constituye un delito según el derecho internacional y puede dar lugar a enjuiciamiento penal; 2) la expresión que no es punible como delito, pero puede justificar una restricción y una demanda civil; y 3) la expresión que no da lugar a sanciones penales o civiles, pero aun así plantea problemas en términos de tolerancia, civismo y respeto por los demás (Naciones Unidas, 2011, párr. 18).

Al respecto, la Corte IDH ha sentado su jurisprudencia sobre la *responsabilidad ulterior* por el ejercicio abusivo de este derecho, y también sobre la necesidad de que las restricciones que se impongan estén previstas en la ley, sean necesarias y proporcionales. También ha señalado que la vía penal es “el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita” (Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay, 2004, párr. 104), por ende, “sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado” (Corte IDH, caso Kimel vs. Argentina, 2008, párr. 76). En 2019, la Corte IDH precisó este estándar, señalando que la vía penal no es la respuesta apropiada para restringir expresiones que sean de interés público, que se deben utilizar otros mecanismos, como la jurisdicción civil, para examinar si, en el caso concreto, se debe priorizar la protección de la libertad de expresión u otro derecho bajo análisis como la honra (Corte IDH, caso Álvarez Ramos vs. Venezuela, 2009, párr. 120-124).

Para determinar qué tipo de respuesta corresponde aplicar es necesario tener claridad sobre el tipo de discurso que se analiza, ya que, mientras el derecho a la libertad de expresión es protegido en términos amplios, también se identifica un tipo de discurso no protegido y que, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, debe ser prohibido.

Esta prohibición figura en el artículo 20.2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que establece: “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”. Del mismo modo, el artículo 13.5 de la CADH, advierte que la prohibición, por ley de “toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. Por último, el artículo 4 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* estipula

una obligación similar sobre discriminación basada en el odio y la discriminación por motivos raciales.

Aunque la relación entre la protección amplia de libertad de expresión y la existencia de discursos específicos prohibidos podría resultar confusa, el Comité de Derechos Humanos precisó, en la Observación General N° 34 (2011), al analizar los artículos 19 y 20 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político*, que “son disposiciones compatibles entre sí y se complementan” (Comité de Derechos Humanos, 2011, párr. 50). Luego recalcó que la obligación estatal de prohibir discursos sólo aplica “a las formas concretas de expresión que indica el artículo 20” (Comité de Derechos Humanos, 2011, párr. 52).

A partir de estas obligaciones y estándares, la organización internacional no gubernamental *Article 19* elaboró una propuesta de tipología de discursos de odio: 1) el discurso de odio que debe ser prohibido basado en el derecho penal internacional¹⁴ y el derecho internacional de los derechos humanos¹⁵, que exigen que los Estados prohíban determinadas formas graves de *discurso de odio*; 2) el discurso de odio que *puede* ser prohibido: los Estados pueden prohibir algunas formas de discurso de odio, siempre y cuando cumplan los requisitos del artículo 19(3) del PIDCP; y 3) el discurso de odio legal que *debería ser protegido* al amparo del artículo 19(2) del PIDCP.

14. *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, artículo III(c) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículos 6 y 25.3, letra e).

15. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), artículo 20 párrafo 2.

Cuadro 3. Ejercicio de la libertad de expresión, respuestas estatales y fuentes legales

Conducta	Respuesta estatal	Fuente legal
Instigación directa y pública a cometer genocidio y otras violaciones del derecho internacional.	Debe ser prohibido	Artículo 3, letra c) de la <i>Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio</i> indica que serán castigados los actos de “instigación directa y pública a cometer genocidio”. Artículo 6 y 25.3 letra e) del <i>Estatuto de Roma</i> de la Corte Penal Internacional. El artículo 6 define genocidio como “cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo”. El artículo 25.3 letra e) establece: “será penalmente responsable y podrá ser penado por la comisión de un crimen de la competencia de la Corte quien: “e) Respecto del crimen de genocidio, haga una instigación directa y pública a que se cometa”.
Todo apoyo al odio discriminatorio que constituya instigación a la discriminación, hostilidad o violencia.		Artículo 20.2 del PIDCP indica: “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”.

El discurso de odio que puede ser restringido para proteger los derechos o la reputación de los demás o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o la moral.	Puede ser prohibido, siempre y cuando cumpla los requisitos del artículo 19(3) del PIDCP.	Artículo 19.3 del PIDCP indica que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales, por lo tanto, “puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para a) asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas”.
<i>Discurso de odio</i> legítimo que provoca preocupación por la intolerancia que supone.	Debe ser protegido	Artículo 19.2 del PIDCP indica: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Fuente: elaboración propia a partir de la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y el manual *Discurso de Odio* elaborado por Article 19 (2015).

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia sobre esta materia, la CIDH ha indicado que imponer

sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia (entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional) debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la

posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos. (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 132)

En cuanto a los grupos de especial protección, las obligaciones generales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos incluyen la prohibición de discriminación sobre un catálogo no taxativo de motivos. Se debe considerar que ciertos grupos de la población se pueden ver particularmente afectados. En agosto de 2025, Irene Khan, Relatora Especial sobre libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas, señaló que “minorías raciales, religiosas y lingüísticas, los migrantes, los refugiados, las comunidades LGBTQ+, los periodistas, los defensores de los derechos humanos y las mujeres”¹⁶ resultan especialmente afectados por acoso, desinformación, estigmatización, discurso de odio e incitación a la violencia por parte de actores estatales y no estatales. En estos casos, los Estados tienen la obligación de combatir la discriminación y estereotipos negativos en contra de las mujeres¹⁷; los pueblos indígenas (mapuche¹⁸ y otros presentes en el país) y personas LGBTIQA+¹⁹.

Finalmente, una dimensión relevante es el análisis de cómo las nuevas tecnologías han contribuido a garantizar diversos derechos humanos –como la educación y el acceso a la información– y, a su vez, han tensionado otros –como el derecho a la honra y la privacidad– porque han generado un espacio prolífico para discursos de odio. En 2001,

16. Consejo de Derechos Humanos, Amenazas a la libertad de expresión en línea en tiempos turbulentos - Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/80/341, 18 agosto de 2025.

17. Tanto en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* de Naciones Unidas, específicamente, en los artículos 2, 5 y 10 letra c), como en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, en el artículo 8 letra b).

18. Sobre todo si se considera que Chile cuenta con condenas de la Corte IDH por procesos penales marcados por sesgos discriminatorios, prejuicios y criminalización en contra de este grupo de la población. Corte IDH. Casos Norín Catrimán y otros. vs. Chile (2014) y Caso Huilcaman Paillama y otros vs. Chile (2024).

19. Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile (2012) y Caso Pavez Pavez vs Chile (2022).

el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas, el Representante para la libertad de medios de comunicación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH emitieron una *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet* que sostenía que “la libertad de expresión rige en internet como en cualquier otro medio de comunicación [y] los Estados no deben adoptar normas separadas que restrinjan el contenido de Internet”²⁰. No obstante, en entornos digitales, los discursos de odio representan un desafío adicional que debe ser combatido con nuevas medidas de promoción y prevención, “enseñando a detectar el discurso de odio y contrarrestarlo con un discurso tolerante y antidiscriminatorio”²¹.

En 2019, David Kaye, Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, abordó la situación de los *discursos de odio en línea*, señalando dos obligaciones para los Estados: 1) “la protección de los derechos humanos en un contexto fuera de línea también debe aplicarse al discurso en línea. No debería haber ninguna categoría especial de discurso de odio en línea que tenga penas superiores a las del discurso de odio en otros medios. 2) los gobiernos no deberían exigir, por medios jurídicos o amenazas extralegales, que los intermediarios tomen medidas que el derecho internacional de los derechos humanos impida a los Estados tomar directamente”²². También se refirió al rol de las empresas al respecto, recomendando “evaluar la forma en que sus productos y servicios

20. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de la ONU, Representante para la libertad de medios de comunicación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa y Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH. *Declaración Conjunta sobre Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo*. 2001.

21. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente*, 2017, párr. 122.

22. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “discursos de odio en línea”, A/80/341, 09 de octubre de 2019, párr. 57.

afectan a los derechos humanos de sus usuarios y el público, mediante evaluaciones periódicas y públicas del impacto en los derechos humanos”²³.

Es así que, considerando que Internet depende en gran medida de privados que facilitan su acceso, en 2017 la CIDH –citando los Principios Rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos– enfatizó la responsabilidad de las empresas privadas de respetar los derechos humanos y sugirió que “deberían establecer sistemas eficaces de vigilancia, evaluaciones de impacto y sistemas de denuncias accesibles y eficaces a fin de identificar los daños reales o potenciales a los derechos humanos causados por sus servicios o actividades”²⁴.

23. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “discursos de odio en línea”, A/80/341, 09 de octubre de 2019, párr. 58 a).

24. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, estándares para una internet libre, abierta e incluyente, 2017, párr. 98.

Cuadro 4. Obligaciones del Estado para la protección del derecho a la libertad de expresión y la prohibición de discursos de odio

Obligación	Estándar	Acciones posibles para cumplir con el estándar
Respetar y garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).	Adoptar medidas para garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin censura previa.	Ratificar los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, para la protección de los derechos a la libertad de expresión y la igualdad, así como su incorporación en el marco jurídico nacional.
	Adoptar medidas relativas a <i>responsabilidades ulteriores</i> sobre el ejercicio abusivo de la libertad de expresión.	Toda restricción a la libertad de expresión debe: <ol style="list-style-type: none"> 1. Estar fijada por la ley en lenguaje claro y accesible a todos. 2. Debe demostrar ser necesaria y legítima para proteger los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional o el orden público, y la salud o la moral públicas. 3. Debe demostrar que se trata de la medida menos restrictiva y que es proporcionada para alcanzar el objetivo fijado (párr. 41 y 77).

Prohibir y sancionar las expresiones de odio (Artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).	Adoptar legislación interna para prohibir y sancionar las expresiones de odio.	Aprobar legislación penal para prohibir y sancionar el <i>discurso de odio</i> sólo cuando constituya incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas. Este tipo de leyes deben establecer los criterios de gravedad, intención, contenido, alcance, posibilidad o probabilidad de que cause perjuicios, inminencia y contexto (párr. 79).
		Aprobar legislación civil ante expresiones de odio que no cumplan los criterios de apología del odio, necesarios para constituir incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. Adoptar medidas de reparación procesal y sustantiva, como restablecer la reputación, evitar la reincidencia y proporcionar una compensación financiera (párr. 80).
	Promover medidas para garantizar el respeto a los derechos de las personas víctimas de discursos de odio.	Establecer sanciones disciplinarias ante expresiones de odio provenientes de figuras políticas y autoridades públicas, como destitución del cargo y reparaciones efectivas a las víctimas (párr. 81).
		Facilitar mecanismos de contrarréplica a personas y grupos a quienes se dirigen, sistemáticamente, expresiones de odio, incluso a través de Internet (párr. 86). Promover la concientización sobre los efectos de los estereotipos negativos y la discriminación y combatirlos (párr. 75).

	Adoptar mecanismos preventivos para combatir los discursos de odio.	Establecer un sistema de datos que recoja información sobre la libertad de expresión y el discurso de odio, con el fin de contribuir a la formulación y evaluación de políticas públicas y establecer mecanismos de alerta temprana (párr. 88).
--	---	---

Fuente: elaboración propia a partir del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (artículo 19 numerales 2 y 5, y artículo 20), *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículo 13 numerales 1, 2, y 5); Informe A/67/357, de Frank La Rue, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (Naciones Unidas, 2012); y manual *Discurso de Odio* (Article 19, 2015)

Otras acciones internacionales

Sumado a los marcos normativos establecidos en los estándares internacionales, diversas iniciativas han buscado fortalecer la protección de la libertad de expresión para contrarrestar fenómenos como la desinformación, las corrientes discursivas violentas y tóxicas, y los discursos de odio, los cuales han ganado mayor resonancia gracias al alcance de las redes sociales.

En 2012, Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), presentó el *Plan de Acción de Rabat*. Este Plan surgió para abordar el desafío global que impone la apología del odio que incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y estableció tres líneas de trabajo:

- Primero, fomentar una mejor comprensión de los diversos esquemas legislativos, prácticas nacionales y políticas que existían a nivel global en relación con el discurso de odio, generando un análisis de cómo los diferentes países abordaban legalmente este fenómeno, así como las estrategias que implementan para combatirlo.

- Segundo, evaluar el estado de aplicación de la prohibición de la incitación al odio, extendiéndose no solo a la existencia de leyes, sino también a su efectividad y a los desafíos en su implementación.
- Tercero, definir medidas concretas y aplicables en estos ámbitos con el propósito de establecer una hoja de ruta para los Estados y otras partes interesadas, con la finalidad de fortalecer sus marcos legales y políticos, así como prevenir y combatir de manera más eficaz el discurso de odio, siempre en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos (ACNUDH, s. f.).

Cuando se cumplieron cinco años de este Plan, se realizó el *Simposio Rabat +5* (2017), con el objetivo de intercambiar prácticas y examinar proyectos concretos a escala local en el marco de la iniciativa *Fe para los derechos* en distintas partes del mundo (OACNUDH, 2017²⁵).

Entre los aspectos más destacados del Plan, está la incorporación del *umbral de Rabat* para indicar cuándo una acción puede entenderse como discurso de odio y ser constitutivo de delito, basado en los aspectos declarados en el artículo 20, párrafo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Considerando que la limitación a la libertad de expresión debe ser una excepción, el umbral establece seis criterios altos de cumplimiento simultáneo, para que una declaración

25. <https://www.ohchr.org/es/events/events/2017/2017-rabat5-symposium>

sea considerada como delito de odio²⁶. Esta herramienta ha permitido ordenar la discusión sobre la materia y darle una lógica operativa tanto a la observancia como a la sanción del fenómeno.

26. Los seis criterios definidos en el *Plan de Acción de Rabat* son: (1) Contexto: es de gran importancia al valorar la probabilidad de que determinadas declaraciones inciten a la discriminación, hostilidad o violencia; podría tener una relación directa con la intención y/o la causalidad. El análisis del contexto debería ubicar al discurso dentro del entorno social y político predominante en el momento en el que fue hecho y difundido; (2) Orador/a: su posición o estatus social debería ser tomada en cuenta, especialmente la reputación del individuo u organización en el contexto de la audiencia a la que se dirige el discurso; (3) Intención: el artículo 20 del ICCPR prevé la intención. La negligencia y la imprudencia no son suficientes para que un acto constituya delito según el artículo 20 del ICCPR, ya que éste incluye disposiciones sobre la “apología” e “incitación” en lugar de la sola distribución o circulación de material. Este aspecto requiere de la activación de una relación triangular entre el objeto del discurso, el sujeto del discurso y la audiencia; (4) Contenido y forma: el contenido del discurso constituye uno de los enfoques principales en las decisiones del tribunal y es un elemento esencial de la incitación. El análisis del contenido puede incluir el grado en el cual el discurso fue provocador y directo, así como la forma, estilo y naturaleza de los argumentos empleados en el discurso o el equilibrio entre los argumentos empleados; (5) Extensión del discurso: incluye elementos como el alcance del discurso, su naturaleza pública, su magnitud y el tamaño de su audiencia. Entre otros elementos se deben considerar si el discurso es público; los medios de difusión empleados, por ejemplo, por un único folleto o transmisión en los medios convencionales o a través de Internet; la frecuencia, la cantidad y la extensión de las comunicaciones; si los destinatarios tenían los medios para responder a la incitación; si la declaración (u obra) es distribuida en un entorno restringido o es fácilmente accesible al público en general; y (6) Probabilidad, incluida la inminencia: la incitación, por definición, es un delito incipiente. La acción promovida a través de discursos de incitación no tiene que ser llevada a cabo para que dicho discurso sea un delito. Sin embargo, algún grado de riesgo de daños debe ser identificado. Esto quiere decir que los tribunales tendrán que determinar si existía una probabilidad razonable de que el discurso lograra incitar una acción real contra el grupo objetivo, reconociendo que la relación debe ser bastante directa. (Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero de 2013)

6 CRITERIOS DEFINIDOS EN EL
PLAN DE ACCIÓN DE RABAT



Fuente: Consejo de Derechos Humanos, 2013

El 2017 se desarrolló el *Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos*. Este Plan reunió recomendaciones sobre cómo los líderes y agentes religiosos pueden prevenir la incitación a la violencia y participar en la consecución de la paz y la estabilidad. Fue ideado como una herramienta para informar acerca del trabajo de los líderes y agentes religiosos, pero también para los Estados y las instituciones, las organizaciones seculares de la sociedad civil y los medios de comunicación. El *Plan* engloba las recomendaciones de una consulta de dos años que se desarrolló dentro del *proceso de Fez*²⁷, el primer en su tipo “en involucrar a líderes religiosos y agentes de diferentes credos y religiones para desarrollar estrategias de prevención contra la incitación que podría conducir a crímenes atroces. Las consultas se llevaron a cabo a escala mundial y fueron dirigidas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger (OSAPG, por sus siglas en inglés)”²⁸.

Durante 2019, la Organización de Naciones Unidas, a través de su Secretario General, António Guterres, presentó la *Estrategia y Plan de Acción para la lucha contra el Discurso de Odio*, coordinada por el Asesor Especial de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio, Adama Diang. Entre los avances de esta estrategia –que fue el resultado de la colaboración entre 16 entidades del grupo de trabajo de la ONU para la lucha contra el discurso de odio– destaca una definición ampliada del *discurso de odio*, entendido como cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación

27. El *proceso de Fez* hace referencia a una serie de consultas individuales e informativas, principalmente con líderes y actores religiosos, aunque también contaron con la participación de funcionarios gubernamentales, entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia, con responsabilidad en el campo de la prevención de conflictos, la construcción de la paz, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo. Esas consultas se efectuaron entre abril de 2015 y diciembre de 2016, bajo la dirección de la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger.

28. <https://www.un.org/es/hate-speech/united-nations-and-hate-speech/further-un-initiatives-to-combat-hate-speech>

con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad (Naciones Unidas, 2019).

Los objetivos trazados en la Estrategia son, por un lado, aumentar los esfuerzos para abordar las causas profundas y los desencadenantes del discurso de odio, usando la educación como instrumento preventivo para promover la concienciación, y por otro, centrar las respuestas en el impacto del discurso de odio, haciendo hincapié en la colaboración con diversos agentes, y reforzando las actividades de promoción y elaborando pautas para contrarrestar determinadas narrativas.

Cuadro 5. Compromisos de la Estrategia y Plan contra los discursos de odio.

Compromiso	Acciones
Vigilancia y análisis del discurso de odio	Establecer condiciones institucionales y operativas para reconocer, vigilar y analizar las tendencias relativas al discurso de odio y recopilar datos sobre ellas.
Hacer frente a las causas profundas, factores y protagonistas del discurso de odio	Adoptar un entendimiento común sobre las causas y factores del discurso de odio, con el fin de tomar las medidas pertinentes para afrontarlo o mitigar sus efectos de la manera más eficaz posible. Las entidades pertinentes de las Naciones Unidas también deben apoyar a los agentes que combaten el discurso de odio.

Aliento y apoyo a las víctimas del discurso de odio	Mostrar solidaridad con las víctimas y aplicar medidas centradas en los derechos humanos y destinadas a combatir el discurso de odio vengativo y la escalada de la violencia. Adicionalmente, promover medidas para garantizar que se respeten los derechos de las víctimas y se atiendan sus necesidades, por ejemplo, mediante la promoción de las reparaciones, el acceso a la justicia y los servicios de orientación psicológica.
Reunión de los agentes pertinentes	Prestar apoyo para reunir a los principales agentes; redefinir los problemas para posibilitar la búsqueda de soluciones; acudir a mediadores y expertos independientes; y crear coaliciones.
Colaboración con medios de comunicación nuevos y tradicionales	Establecer y fortalecer alianzas con medios de comunicación nuevos y tradicionales para enfrentar el discurso de odio y promover los valores de la tolerancia, la no discriminación, el pluralismo y la libertad de opinión y de expresión.
Uso de la tecnología	Adaptarse a las innovaciones tecnológicas y alentar la realización de más investigaciones sobre la relación entre el uso indebido de Internet y las redes sociales para difundir el discurso de odio y sobre los factores que impulsan a las personas a cometer actos de violencia. También, colaborar con agentes del sector privado, incluidas las empresas de medios sociales, en relación con las medidas que puedan adoptar para apoyar los principios de las Naciones Unidas y para afrontar y contrarrestar el discurso de odio, fomentando las alianzas entre los gobiernos, la industria y la sociedad civil.

Uso de la educación como instrumento para afrontar y contrarrestar el discurso de odio	Tomar medidas en el ámbito de la educación formal e informal para implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, promover los valores y las competencias de la educación para la ciudadanía mundial y aumentar la alfabetización mediática e informacional.
Promoción de sociedades pacíficas, inclusivas y justas para hacer frente a las causas profundas y los factores del discurso de odio	Concientizar sobre el respeto de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia y la comprensión de otras culturas y religiones, así como la igualdad de género, incluido el mundo digital. Debe promover la comprensión mutua y el diálogo intercultural, interreligioso e intrarreligioso.
Actividades de promoción	Aprovechar la labor de promoción, tanto pública como privada, para poner de relieve las tendencias de discurso de odio que son motivo de preocupación, así como para expresar su solidaridad y apoyo a las personas o grupos que sufren ese discurso.
Elaboración de orientaciones para la comunicación externa	Utilizar las comunicaciones de manera estratégica para encarar y combatir el discurso de odio, mitigar sus efectos y contrarrestar su influencia, sin restringir el derecho a la libertad de expresión.
Aprovechamiento de las alianzas	Establecer o fortalecer las alianzas con las partes interesadas pertinentes, incluidas las que trabajan en el sector de la tecnología. La mayoría de las medidas significativas contra el discurso de odio no serán adoptadas por las Naciones Unidas, sino por los gobiernos, las organizaciones regionales y multilaterales, las empresas privadas, los medios de comunicación, los agentes religiosos y otros agentes de la sociedad civil.

Capacitar al personal de las Naciones Unidas	Fortalecer la capacidad del personal de las Naciones Unidas, a nivel directivo y no directivo, para comprender y afrontar el discurso de odio.
Apoyo a los Estados miembros	Prestar apoyo a los Estados Miembros que lo soliciten en el ámbito de la creación de capacidad y la elaboración de políticas para afrontar el discurso de odio. En este contexto, Naciones Unidas celebrará una conferencia internacional sobre educación para la prevención, que se centrará en afrontar y contrarrestar el discurso de odio y en la que participarán ministros de Educación.

Fuente: *Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio* (Naciones Unidas, 2019).

En los últimos diez años se han desarrollado al menos cinco iniciativas globales sobre estos temas. Por ejemplo, ante el continuo aumento de discursos de odio contra personas migrantes y refugiadas por parte de gobiernos y de la ciudadanía, en 2015, la *Alianza de Civilizaciones de Naciones Unidas* (UNAOC) lanzó la iniciativa *#SpreadNoHate*. Esta plataforma instó a los medios de comunicación internacionales a analizar el problema del discurso de odio y a explorar estrategias para mejorar la calidad de la cobertura mediática sobre la movilidad humana. Hasta ahora se han realizado cinco conferencias sobre la materia, reuniendo a periodistas de todo el mundo para conocer el estado del arte y apuntalar nuevas recomendaciones a los Estados partes.

En 2021, la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO), con el respaldo de la Unión Europea, lanzó el proyecto *Redes Sociales para la Paz*. Implementado inicialmente como un piloto en tres países, esta iniciativa buscó fortalecer la resiliencia de las sociedades frente a la difusión de contenidos nocivos en línea, especialmente el discurso de odio que incita a la violencia. Paralelamente, la campaña tuvo como objetivo proteger la libertad de expresión y promover la paz a través del uso de tecnologías digitales, en particular, en las redes sociales.

También destaca la iniciativa de UNESCO para el desarrollo de competencias de *Alfabetización Mediática e Informacional*. El proyecto dispone cursos en línea gratuitos y abiertos para el aprendizaje asincrónico sobre sus programas MIL²⁹ y la *Alianza de la Red Universitaria de Alfabetización Mediática e Informacional* para facilitar la creación de redes e investigación. La reciente iniciativa de redes sociales *MIL CLICKS* también es parte de la estrategia de la UNESCO para fomentar la alfabetización mediática e informacional en todo el mundo.

Existen otras dos iniciativas destacables. Una es la resolución número 75/309 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2021, que definió lineamientos para “promover el diálogo y la tolerancia interreligiosos e interculturales, para contrarrestarlo”, y adicionalmente, proclamó el 18 de junio como el *Día Internacional contra el Discurso de Odio* (Naciones Unidas, 2021). La otra fue la presentación, en 2023, de la iniciativa *Cómo contrarrestar y abordar el discurso de odio en línea: una guía para los responsables de la formulación de políticas y los profesionales*, que señala las áreas de investigación y desarrollo que requieren mayor monitoreo y respuesta, y promueve una respuesta coordinada que trate las causas profundas y sus factores determinantes, así como sus efectos sobre las víctimas y las sociedades en general, y en grupos de especial protección en particular (Naciones Unidas, 2019).

En sintonía con las directrices de Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha impulsado diversas iniciativas en relación con la desinformación y la información errónea. Desde 2022, la OCDE ha establecido un grupo de trabajo dedicado a estas cuestiones y en su sitio web ofrece una gama de herramientas y recomendaciones para que los Estados refuercen sus mecanismos de combate contra la desinformación. Su publicación

29. La alianza *MIL* (Media Information Literacy, en inglés) de la UNESCO, conocida anteriormente como Alianza mundial para la alfabetización mediática e informacional (GAPMIL), nació como un esfuerzo para promover la cooperación internacional con el fin de garantizar que toda persona tenga acceso a las competencias en materia de medios de comunicación e información. Ver en <https://www.unesco.org/es/media-information-literacy/alliance>

más reciente es el informe *Hechos frente a falsedades: fortaleciendo la democracia a través de la integridad de la información* (OCDE, 2024). Este documento proporciona una evaluación exhaustiva de las respuestas gubernamentales dirigidas a fomentar espacios informativos plurales y basados en hechos, analizando cómo diversas dimensiones políticas interactúan para consolidar la integridad informativa, a la vez que se garantiza una protección rigurosa de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Finalmente, el Sistema Interamericano ha desarrollado sus actividades en esta materia a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, que ha centrado su abordaje en los impactos de los discursos de odio hacia la población LGBTIQ+, y en la desinformación deliberada, especialmente en contextos electorales, cuando los discursos de odio pueden ser utilizados como arma. En este marco, destacan tres iniciativas clave publicadas por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. La primera es el informe de 2015, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales Trans e Intersex en América* que establece una caracterización del discurso de odio y describe medidas no legales para combatirlas; la segunda es la *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales* (2019) y la tercera es el documento *Desinformación, Pandemia y Derechos Humanos* (2023). Aunque las tres responden a hitos distintos, comparten un diagnóstico fundamental: los desafíos que presenta la desinformación, dentro de un marco especial de protección que el sistema interamericano otorga a la información de interés público, requiere de respuestas no regulatorias. Esto implica, fortalecer la capacidad de la ciudadanía para distinguir la información falsa de la verdadera, sin generar riesgos para la libertad de expresión. En ese sentido, tal como sostiene la guía, rige el principio de que no hay mejor respuesta a una opinión formada sobre bases equivocadas o una información falsa que una opinión contrapuesta o acertada o una información verdadera (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2019, p. 28).

De acuerdo con los estándares de derechos humanos, el desafío es regular el uso de entornos digitales, crear espacios seguros y respetuosos para todas las personas, y combatir los discursos de odio sin vulnerar la libertad de expresión.

En este desafío, la Unión Europea ha avanzado a través de la *Ley de Servicios Digitales*, conocida como Digital Service Act (DSA), aprobada en 2022, y vigente desde febrero de 2024, que dispone tres tipos de obligaciones: 1) generales para todo tipo de prestadores, como establecer un punto único de contacto, especificar restricciones del servicio en sus condiciones y proporcionar información transparente; 2) obligaciones reforzadas para ciertas plataformas, como lucha contra el contenido ilícito que publiquen; 3) obligaciones adicionales a plataformas de gran tamaño, es decir, aquellas con más de 45 millones de usuarios, por ejemplo, realizar auditorías externas anuales.

Otra iniciativa es el *Código de Conducta contra la incitación al odio* (2016), cuyo objetivo es fortalecer y complementar el alcance de la DSA en relación con la incitación al odio en línea. Está orientado a grandes plataformas³⁰, que se comprometen a examinar las denuncias de contenido ilegal, retirando o deshabilitando el contenido que corresponda en un plazo de 24 horas para dos tercios de los reportes. Además, se definirán compromisos de transparencia para reducir la incitación al odio, como el uso de herramientas de detección automática, entre otras. Aunque siendo voluntaria, tras una revisión en agosto de 2025, su cumplimiento será parte de la auditoría a la cual deben someterse en aplicación de la DSA. Este avance constituye un nuevo hito en el combate a los discursos de odio y otros abusos en los entornos digitales.

30. Tales como *Dailymotion, Facebook, Instagram, Jeuxvideo.com, LinkedIn*, servicios de consumo de *Microsoft, Snapchat, Rakuten Viber, TikTok, Twitch, X y YouTube*.

A nivel continental, resulta interesante observar la experiencia de Brasil que lleva años de trabajo en la lucha contra las *fake news*³¹. En medio de un intenso debate político, este país busca avanzar en regulación en los ámbitos de desinformación, responsabilidad de las empresas en la moderación del contenido y protección de niños, niñas y adolescentes en plataformas digitales. En 2025, el Supremo Tribunal Federal de Brasil declaró parcialmente inconstitucional un artículo del *Marco Civil de Internet*, pilar jurídico que, desde 2014, regula la responsabilidad de las plataformas digitales frente a contenidos de terceros. Esta decisión marcó un cambio sobre el rol de las plataformas ante “contenidos claramente ilegales, como fraudes, pornografía infantil o incitación a la violencia”³², ampliando los deberes de las plataformas digitales frente a ilícitos en Internet y exhorta al Congreso a legislar sobre responsabilidad digital³³. Casi en paralelo, en agosto de 2025, se aprobó una ley –cuya vigencia comenzará en 2026– para resguardar a niños, niñas y adolescentes, que impone obligaciones a las plataformas digitales, tales como la verificación estricta de la edad de usuarios, más allá de la autodeclaración, por considerarse ineficaz; vinculación obligatoria de cuentas de menores de edad con las de sus padres; reporte obligatorio de plataformas a las autoridades sobre contenido ilegal (explotación o abuso sexual infantil); y sanciones para quienes no

31. Ver *El Poder Judicial en Brasil contra las Fake News*, 5 de abril de 2022, disponible en <https://agendaestadodederecho.com/el-poder-judicial-en-brasil-contra-las-fake-news/> y *Brasil abre un nuevo camino en la lucha mundial contra las noticias falsas*, 30 de enero de 2023, disponible en <https://www.opendemocracy.net/es/brasil-espera-liderar-lucha-mundial-contra-noticias-falsas/>

32. *Brasil redefine responsabilidades de las plataformas digitales sobre contenidos*, 17 de junio de 2025, disponible en <https://dplnews.com/brasil-redefine-responsabilidad-plataformas-digitales-sobre-contenidos/>

33. *Nuevo estándar de responsabilidad Supremo Tribunal Federal de Brasil amplía deberes de plataformas digitales frente a ilícitos*, 20 de agosto de 2025, en <https://www.diarioconstitucional.cl/2025/08/20/supremo-tribunal-federal-de-brasil-amplia-deberes-de-plataformas-digitales-frente-a-ilicitos-en-internet/>

cumplan, consistentes en multas, suspensión o prohibición definitiva de operación en el país³⁴.

Normativa e institucionalidad nacional

En Chile, la Constitución Política de la República en su artículo 19, número 12, consagra la “libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio”. Esta libertad no es absoluta, ya que la misma norma establece que toda persona debe “responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley”.

Sobre esa base, se consagran tres disposiciones que buscan garantizar el pluralismo. La primera es la prohibición de establecer un monopolio estatal de medios de comunicación social (inciso 2°); la segunda es el derecho de toda persona –natural o jurídica– de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos (inciso 4°); y la tercera es el derecho de “establecer, operar y mantener estaciones de televisión”, tanto para el Estado, universidades y otras personas o entidades (inciso 5°). De manera complementaria, se contempla un derecho de rectificación, que luego la Ley 19.733 de prensa, recoge y desarrolla: “toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida” (artículo 16).

A nivel institucional, parte de esta Ley es operacionalizada y reforzada a través de la creación del Consejo Nacional de Televisión, órgano autónomo, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación (inciso 6°) y, mediante ley de quórum calificado, se mandata regular su organización, funciones y atribuciones. Por último,

34. *Brasil aprueba ley histórica para proteger a menores en redes sociales* 25 de agosto de 2025, disponible en <https://america-retail.com/paises/brasil/brasil-aprueba-ley-historica-para-proteger-a-menores-en-redes-sociales/>

se establece un sistema de calificación cinematográfica encargado de autorizar la exhibición de este tipo de producciones (inciso 7°).

Finalmente, en resguardo del pluralismo político como manifestación de la libertad de expresión en el país, la Constitución Política declara, en su artículo 19 N° 15 inciso 6°, la inconstitucionalidad de “partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, [o que] procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política”, atribuyendo al Tribunal Constitucional la facultad para así declararlo.

En este marco constitucional, el derecho a la libertad de opinión y expresión se regula también en otras leyes, como la Ley 12.927, de Seguridad del Estado (1958)³⁵, modificada en 1975 por el Decreto N° 890 durante la dictadura, que fijó su texto actualizado. Esta legislación, elaborada con el fin de proteger la seguridad interior del Estado, contenía preceptos como la figura de desacato, reñidos con el derecho a

35. Esta ley es sucesora de la derogada Ley 8.987, denominada *Ley de Defensa Permanente de la Democracia* (1948) conocida también como *ley maldita*. El entonces Presidente de la República, Carlos Ibáñez, que aplicó regularmente esta ley durante los primeros años de su mandato, cuando presentó el mensaje para su derogación, reconoció que estaba orientada “a eliminar de la vida cívica nacional al Partido Comunista, la práctica ha demostrado su fracaso, aparte de que ha creado resentimientos del todo inconvenientes al negar a un grupo de ciudadanos el derecho, que es a la vez deber fundamental, de participar en la elección de los Poderes del Estado”. (González, F. (2000). *Leyes de Desacato y Libertad de Expresión*. Colección Informes de Investigación, N° 10, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales). En el mismo sentido, ver González, F.; Mera, J. y Vargas, J. E. *Protección Democrática de la Seguridad del Estado. Estados de excepción y Derecho Penal Político*, (1991).

la libertad de expresión³⁶, y que fueron derogados mediante la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, más conocida como *ley de prensa*, cuyo contenido se desarrollará más adelante.

III. Acciones adoptadas por el estado a la luz de la obligación de respeto y garantía al derecho a la libertad de pensamiento y expresión

1. ***Sobre la adopción de medidas para garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin censura previa***

El estándar relativo a las obligaciones de respeto y garantía del derecho a la libertad de opinión y expresión establece dos ámbitos claves de acción estatal. Por un lado, la adopción de medidas para garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, y por otro, la adecuación de la legislación interna para que eso sea posible. Estos ámbitos, en términos concretos, se expresan en la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y en la incorporación de dichos instrumentos en la legislación nacional.

En cuanto al primer aspecto, Chile ha ratificado parte de los instrumentos internacionales tanto del nivel universal como

36. Por ejemplo, el artículo 6 letra b), derogado, establecía que “cometen delito contra el orden público los que ultrajaren públicamente la bandera, el escudo o el nombre de la patria y los que difamen, injurien o calumnien al Presidente de la República, Ministros del Estado, Senadores o Diputados, miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, o General Director de Carabineros, sea que la difamación, la injuria o la calumnia se cometa con motivo o no del ejercicio de las funciones del ofendido”. En el mismo sentido, el artículo 16, hoy derogado, fue utilizado para censurar *El Libro Negro de la Justicia Chilena*, de la periodista Alejandra Matus, cuyo caso llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH. Informe N° 90/05, Caso 12142, Alejandra Marcela Matus Acuña y otros. Chile, 24 de octubre de 2005).

interamericano, sin embargo, siguen pendientes la ratificación de la *Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia* y la *Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia*, ambas de 2013.

La importancia de estos dos instrumentos radica en que incluyen regulaciones sobre difusión de incitaciones al odio o defensa del genocidio, incluso a través de Internet, lo que abre un espacio de observancia de los fenómenos mayor al actual. Aunque estos instrumentos fueron firmados por Chile en el plano internacional en 2015, el proceso de ratificación nacional se encuentra inconcluso, en tanto la Cámara de Diputados ha solicitado en cuatro oportunidades concluir el trámite que permite incorporarlos al ordenamiento jurídico interno, la última vez fue el 27 de septiembre de 2023, vía Resolución N° 545³⁷.

En lo que concierne al segundo aspecto, la adecuación de la legislación nacional ha avanzado tanto a partir de la incorporación de los instrumentos internacionales como a través de los ajustes solicitados al Estado de Chile en las sentencias de la Corte IDH. Al respecto, destacan cambios en al menos tres ámbitos: censura previa, información pública, y el ejercicio libre y adecuado del periodismo.

En 2002 mediante la Ley 19.742, se modificó el artículo 19, numeral 12 de la Constitución Política de la República, para eliminar la censura previa. Esta reforma se produjo luego de la condena a Chile en el caso Olmedo Bustos y otros, cuando la Corte IDH consideró que prohibir la exhibición de la película *La Última Tentación de Cristo* constituyó una medida de censura previa, vulnerando el artículo 13 de la Convención (Corte IDH. Caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile, 2001, párr. 71). En esa oportunidad se instruyó al Estado adecuar su legislación porque la CADH, en su artículo 13.2., señala que las limitaciones a este derecho de libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura

37. Solicitud de resolución firmada por las diputadas María Francisca Bello, Camila Musante, Lorena Pizarro, Marcela Riquelme, Camila Rojas, Emilia Schneider, y Gael Yeomans, y los diputados Vlado Mirosevic y Gonzalo Winter.

previa, ya sea directa o indirecta³⁸. Asimismo, y en línea con lo dispuesto por la Corte IDH, en enero de 2003 entró en vigencia la Ley 19.846, sobre calificación de producción cinematográfica, que creó un Consejo de Calificación Cinematográfica –al alero del Ministerio de Educación– encargado de calificar las producciones cinematográficas destinadas a la comercialización, distribución y exhibición pública en el país³⁹. Basado en estas adecuaciones legales, el caso se encuentra cerrado, por cumplimiento total de la sentencia, según la resolución de la Corte IDH, del 28 de noviembre de 2003⁴⁰.

Aunque la sentencia en el caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile data de 2001, y la reforma de 2002, representa un hito no solo por ser la primera sentencia de la Corte IDH en contra del Estado de Chile sino también porque implicó la modificación de la Constitución Política, la principal norma del ordenamiento jurídico nacional. En efecto, la jurisprudencia emanada de este caso continúa siendo periódicamente invocada. En 2025 se produjo un debate, provocado por la decisión de la Corte de Apelaciones de La Serena de prohibir a la humorista Natalia Valdebenito la realización de rutinas que utilicen como base la tragedia ocurrida en la mina *El Teniente* donde fallecieron seis trabajadores (rol 1.502-2025). Esta prohibición ha sido calificada por expertos como censura previa (González Morales y El Mostrador, 2025), sin embargo, el recurso fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Antofagasta durante el mes de septiembre (rol 4.407-2025).

38. La misma Convención Americana señala ejemplos de restricciones por medios indirectos, en su artículo 13.3: “el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

39. Esta calificación se realiza por edad, considerando el contenido de las producciones cinematográficas y propendiendo a la protección de la infancia y la adolescencia, y su desarrollo psicológico y social.

40. La Corte IDH nuevamente se pronunció sobre una medida de censura previa en 2005, por un caso anterior a la introducción de la nueva normativa, consistente en la incautación de un libro antes de su publicación, situación que también fue considerada como censura previa tanto en su dimensión individual como colectiva (Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 78).

En materia de acceso a la información pública, si bien la Constitución no garantiza expresamente este derecho, el año 2006, en el caso Claude Reyes y otros, la Corte IDH reconoció por primera vez el derecho de acceder a la información de interés público, a partir de los derechos a “buscar” y “recibir informaciones” del artículo 13 de la CADH. En consecuencia, determinó que negar información de interés público vulneró ese derecho contenido en la libertad de expresión (Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006, párr. 103), y que las restricciones al acceso a la información bajo el control del Estado deben cumplir con los parámetros convencionales y solo se pueden aplicar las razones permitidas por la Convención (Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006, párr. 101).

En el contexto de este caso, se gestó la Ley 20.285 (2008) que consagró legalmente el derecho de acceso a la información pública. Esta norma estableció un procedimiento reglado, con plazos acotados, para obtener información que se encuentra en poder de órganos de la administración del Estado. Con ese fin, creó una nueva institucionalidad pública, el Consejo para la Transparencia, órgano autónomo encargado de “promover la transparencia de la función pública, y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información” (artículo 32).

En virtud de esta Ley, el caso Claude Reyes y otros, se encuentra cerrado ante la Corte IDH, por resolución del 24 de noviembre de 2008. Si bien la sentencia cumplió 19 años, fue el primer fallo del sistema interamericano que se refirió al derecho de acceso a la información pública, además motivó la creación de la Ley sobre acceso a la información pública, lo que constituye un avance en la profundización de la democracia.

Por último, en materia del libre y adecuado ejercicio del periodismo, Chile ha sido evaluado con resultados diversos. Por ejemplo, el barómetro de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) que mide desde 2020 la protección de la libertad de expresión y de prensa en el continente americano (*Índice Chapultepec*, 2024), posiciona a nuestro país en primer lugar. En su informe (p. 6) señala que hay un “entorno

favorable para el ejercicio libre del periodismo y la libertad de expresión ciudadana, sin la injerencia de instituciones estatales”. Sin embargo, en la evaluación de *Reporteros Sin Fronteras* (RSF), Chile ocupa el sexto lugar a nivel latinoamericano en su ranking de *Libertad de Prensa 2025*, mientras globalmente descendió 17 puntos, pasando del puesto 52 en 2024, al 69 en 2025. Sobre la situación en Chile, el reporte indicó:

Aunque la libertad de prensa está garantizada en la Constitución chilena y en el ordenamiento jurídico, no siempre se respeta en la práctica. El periodismo de investigación pierde terreno y las agresiones a periodistas se multiplican. Los procesos judiciales contra medios y periodistas se han convertido en una estrategia recurrente para silenciar al periodismo.

En 2001, tras debatirse once años en el Congreso, se promulgó la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, que representó un avance significativo para la libertad de prensa. Su entrada en vigencia derogó las normas de desacato de la *Ley de Seguridad Interior del Estado*, definió la figura del periodista, garantizó la confidencialidad de las fuentes informativas y reguló los mecanismos de rectificación, entre otros aspectos.

Asimismo, se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional, un proyecto de ley que busca proteger a periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones (Boletín 14964-24). Al respecto, la presidenta del Colegio de Periodistas, Rocío Alorda, en entrevista con el INDH el 1 de agosto de 2025, recalcó la necesidad de contar con mecanismos que permitan resguardar el trabajo que realizan:

No tenemos mecanismos de protección y eso nos parece complejo. En 2024 se realizó en Chile la Conferencia Mundial de Libertad de Prensa de Unesco, donde el presidente Boric hizo un compromiso de resguardar la libertad de prensa y la seguridad de los periodistas. Estamos a la espera de que el Ejecutivo ingrese una indicación con un mecanismo. El Estado debe ingresar esa indicación, porque implica

tener recursos (...) nos interesa que exista una política de prevención y un mecanismo de protección, porque es obligación del Estado.

En la misma línea, el último informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2024), Pedro Vaca Villarreal, analizó la situación de Chile. Dicho documento informó sobre la persistencia de agresiones en redes sociales, especialmente a través de *bots*, con motivación política, y el avance de procesos judiciales en contra de periodistas en el contexto de su trabajo⁴¹, así como también el aumento de denuncias por amenazas, ataques físicos y verbales contra periodistas, que ponen de manifiesto la relevancia del proyecto de ley (que se encuentra en segundo trámite constitucional) que busca regular la protección para periodistas y personas que trabajan en las comunicaciones, ante hechos de violencia en el ejercicio de sus funciones.

2. Sobre la adopción de medidas relativas a responsabilidades ulteriores sobre el ejercicio abusivo de la libertad de expresión

Como se señaló anteriormente, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, y bajo ciertas condiciones, admite restricciones. En Chile existen distintas herramientas para restringir la libertad de expresión y responder frente a abusos en su ejercicio. Sin embargo, de acuerdo con los estándares sobre *responsabilidad ulterior*, la legislación chilena que limita y sanciona el uso abusivo del derecho a la libertad de expresión presenta problemas en, al menos, tres ámbitos.

41. Existen diversos casos sobre pugnas entre libertad de expresión en ejercicio del periodismo y otros derechos como honra o vida privada. Por ejemplo, los reportajes del juez Daniel Calvo exhibido por *Chilevisión* (2003) y de Claudio Spiniak presentado por *Televisión Nacional de Chile* (2009). Otros más recientes difundidos a través de medios de comunicación independientes y/o plataformas digitales, como el de *POTQ Magazine*, revista digital que enfrentó una acción constitucional tras publicar un reportaje sobre denuncias por agresiones de ciertos hombres del mundo de la música en Chile hacia mujeres del mismo círculo. En respuesta a este reportaje, una persona aludida acudió a la justicia, acusando la afectación de su derecho a la honra, dirigiendo un recurso de protección contra la periodista que redactó el reportaje y el medio de comunicación digital que lo publicó. No obstante, la Corte Suprema de Justicia rechazó la acción. (Rol N° 3019-2018, caratulado Valenzuela/POTQ Magazine).

El primero, respecto de la formulación de limitaciones “de manera clara y precisa” (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 148) porque en Chile existen tipos penales que no se ajustan a este estándar. Por una parte, el artículo 417 del *Código Penal*, que establece el tipo penal de injurias graves, no cumple este estándar porque su redacción “por una parte, hace referencia a conceptos abiertos e indeterminados tales como la imputación de un vicio o falta de moralidad (inciso 3°). Y por otra, señala que la gravedad de la injuria sea calificada atendiendo las circunstancias del ofendido (inciso 5°), lo que puede estar asociado al carácter de funcionario público de la persona agraviada” (párr. 141), como lo estableció la Corte IDH en el caso *Baraona Bray vs. Chile*, de 2022. Pese a esto, este tipo penal es de común aplicación, cuando una persona considera afectada su honra⁴².

Lo mismo ocurre con el artículo 323 N° 4 del *Código Orgánico de Tribunales* que sirvió de base para sancionar al juez en el caso *Urrutia Laubreaux*⁴³, cuyo cumplimiento se encuentra pendiente, precisamente, debido a la necesaria adecuación de ese artículo, de acuerdo con la última audiencia de revisión del 24 de junio de 2022. Según la Corte IDH, esta norma:

No establece qué tipo de actos pueden ser considerados como un ataque, y la frase “en cualquier forma” contiene un alto grado de indeterminación, de forma tal que puede ser interpretada como que

42. Por ejemplo, recientemente la Corte de Apelaciones de Valparaíso autorizó el desafuero de un parlamentario acusado de injurias graves con publicidad, difundidas a través de redes sociales (Poder Judicial de Chile, 2025).

43. Sobre la sanción que recibió un juez con ocasión de expresiones realizadas en el contexto de un trabajo académico sobre un tema general y no un caso concreto, la Corte estableció que “si bien la libertad de expresión de las personas que ejercen funciones jurisdiccionales puede estar sujeta a mayores restricciones que la de otras personas, esto no implica que cualquier expresión de un juez o jueza puede ser restringida. (...) no es acorde a la Convención Americana sancionar las expresiones realizadas en un trabajo académico sobre un tema general y no un caso concreto” (párr. 89) y que, aunque tal sanción se dejó sin efecto en 2019, “se mantuvo en la hoja de vida del señor Urrutia Laubreaux por más de 13 años, lo cual razonablemente afectó su carrera judicial” (párr. 95), vulnerando su libre expresión.

no es necesario que dicho ataque sea publicado. Por tanto, la norma permite una amplia discrecionalidad al encargado de ejercer la potestad disciplinaria, por lo que no protege contra la posibilidad de que sea utilizada arbitrariamente (Corte IDH. Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile, 2020, párr. 134).

El segundo problema se refiere a la legislación sobre desacato y amenazas a funcionarios militares. Con ocasión del ya referido caso Palamara Iribarne⁴⁴, la Corte IDH estableció que las normas de desacato son incompatibles con la CADH porque menoscaban el debate en una sociedad democrática y constituyen una restricción a la libre expresión (Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 95). Asimismo, indicó que, cuando se trata de normas penales militares,

éstas deben establecer claramente y sin ambigüedad, cuáles son las conductas delictivas típicas en el especial ámbito militar y deben determinar la conducta ilícita a través de la descripción de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos militares gravemente atacados, que justifique el ejercicio del poder punitivo militar, así como especificar la correspondiente sanción. (Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 126).

En Chile, la Ley 20.048 (2005) se promulgó para adecuar el marco vigente a los estándares de derechos humanos⁴⁵. No obstante, la Corte IDH ha señalado que

se contempla en el Código Penal una descripción que es ambigua y no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva, lo cual podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían que

44. En este caso se discutió la procedencia de aplicar la figura de desacato frente a críticas a la actuación de la justicia, en un proceso judicial seguido por la justicia militar contra un funcionario civil de la Armada de Chile.

45. Se modificó el artículo 264 inciso 3°, derogó los artículos 263, 265, 266 y 268 del Código Penal, y reemplazó los artículos 278 y 416 número 4°, del *Código de Justicia Militar*, incluidas las normas que habían servido de fundamento para la condena impuesta al señor Palamara por la Corte Marcial de la Armada.

las conductas anteriormente consideradas como desacato sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de amenazas. Por ello, si decide conservar dicha norma, el Estado debe precisar de qué tipo de amenazas se trata, de forma tal que no se reprima la libertad de pensamiento y de expresión de opiniones válidas y legítimas o cualesquiera inconformidades y protestas respecto de la actuación de los órganos públicos y sus integrantes. (Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 92)

Por tanto, se encuentran pendientes las adecuaciones de los artículos 264 del *Código Penal* y 284 del *Código de Justicia Militar*, que tipifican los delitos de amenazas y desacato, como consta en la última revisión de cumplimiento de la Corte IDH, del 2 septiembre de 2022.

El tercer problema apunta al fiel cumplimiento de las limitaciones del derecho autorizados por la Convención Americana y que son únicamente orientados por la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas. Respecto a Chile, la Corte IDH ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el derecho al honor y la aplicación del derecho penal para establecer responsabilidades posteriores, a partir de la protección de los derechos de los demás.

En el año 2022, a propósito del caso Baraona Bray, la Corte IDH estableció que una condena penal por injurias graves, por emitir declaraciones que versan sobre materias de interés público, no resulta proporcional, afectando el derecho a la libertad de expresión de quien haya formulado las críticas. Por lo tanto, instruyó al Estado chileno a “establecer vías alternativas al proceso penal para la protección del honor de los funcionarios públicos respecto de opiniones relacionadas con su actuación en la esfera pública” (Corte IDH. Caso Baraona Bray vs. Chile, 2022, párr. 174).

La decisión de este caso reviste especial interés tanto para el caso chileno como para la jurisprudencia interamericana, pues la Corte

revisó su estándar sobre la utilización de la vía penal para imponer responsabilidades ulteriores, que señalaba:

En el caso de un discurso protegido por su interés público, como es el referido a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, la respuesta punitiva del Estado mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario. (Corte IDH. Caso Baraona Bray vs. Chile, 2022, párr. 128)

Y lo modificó, estableciendo que

Cuando se trata de delitos contra el honor que implican ofensas e imputación de hechos ofensivos, la prohibición de la persecución criminal no debe basarse en la eventual calificación de interés público de las declaraciones que dieron lugar a la responsabilidad ulterior, sino en la condición de funcionario público o de autoridad pública de aquella persona cuyo honor ha sido supuestamente afectado. (Corte IDH. Caso Baraona Bray vs. Chile, 2022, párr. 129)

Por ende, actualmente la vía penal no puede ser utilizada en casos donde la persona presuntamente injuriada sea funcionaria pública ni tampoco en un proceso penal contra discursos de interés público, para evitar el *efecto inhibitor* que una instancia de este tipo genera sobre la libertad de expresión. Asimismo, para determinar si el discurso es o no de interés público, se requiere conocer las circunstancias del caso, en tanto el solo hecho de que este examen ocurra en una instancia penal ya resulta amedrentador. En definitiva, la Corte IDH sostiene que si se trata de una persona que es funcionaria pública, no se debe realizar este examen en sede penal. Este asunto ha provocado debates a través de solicitudes de desafuero.

El cumplimiento de Chile en este caso fue revisado en 2024, y la Corte señaló que se encuentra pendiente la adecuación normativa de los delitos de injuria conforme a los parámetros establecidos en la sentencia.

Obligación de prohibición y sanción de las expresiones de odio

3. *Sobre la adopción de legislación interna para prohibir y sancionar las expresiones de incitación al odio, violencia u hostilidad*

La obligación de prohibición y sanción de expresiones de odio requiere, como mínimo, la adopción de legislación interna. Para ello, como se indicó, se distinguen tres niveles de respuesta, según el tipo de expresión o discurso (Naciones Unidas, 2011, párr. 18). En primer lugar, las expresiones que deben ser prohibidas, cuya respuesta da lugar a delitos y sanciones en el ámbito penal; en segundo lugar, aquellas que pueden justificar una restricción y sanción en el ámbito civil o administrativo; y en tercer lugar, las manifestaciones que, pese a que puedan resultar contrarias a las ideas de pluralismo, tolerancia y democracia, deben ser protegidas como ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión.

Basado en estas definiciones, los ámbitos de observancia del estándar se centran principalmente, en la normativa que existe en Chile para responder a las expresiones de odio, y en el abordaje de fenómenos asociados al ejercicio de la libertad de expresión que pueden amenazar otros derechos y que se perciben en términos emotivos como si fueran expresiones de odio.

En respuesta a discursos de odio, la única norma que lo sanciona de forma directa es el artículo 31 de la Ley 19.733 (2005) sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo que dispone:

El que por cualquier medio de comunicación social, realizare publicaciones o transmisiones destinadas a promover odio u hostilidad respecto de personas o colectividades en razón de su raza, sexo, religión o nacionalidad, será penado con multa de veinticinco a cien unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia, se podrá elevar la multa hasta doscientas unidades tributarias mensuales.

La aplicación de esta disposición legal ha sido excepcional y sólo se documenta un caso⁴⁶, y si bien, su objetivo ha sido evitar que se utilice a un medio de comunicación por denostar, menospreciar a colectivos, minorías y, en general, cualquier grupo de personas que posean cierta identidad en función de la religión, la raza y la nacionalidad (Anguita, 2005), desde la doctrina jurídica, esta disposición se considera deficiente. Primero porque se circunscribe a conductas desplegadas sólo a través de medios de comunicación social, dejando fuera del ámbito de aplicación de la norma toda actividad que se efectúa en otros medios (Marcazzolo Awad, 2022). Segundo, porque los factores de discriminación se circunscriben únicamente a raza, sexo, religión o nacionalidad, y no consideran otros de similar gravedad (como orientación sexual o la opinión política). Y tercero, se cuestiona la proporcionalidad entre la conducta incriminada y la sanción asignada (Escobar, 2017).

Adicionalmente, cabe mencionar la *Ley 12.927 de Seguridad Interior del Estado* que, si bien no contiene una conceptualización de *discurso de odio*, sí sanciona expresiones de incitación a la violencia, operando como límite a la libertad de expresión en casos especialmente graves. Particularmente, apela al delito contra la seguridad interior del Estado a quienes se alcen contra el Gobierno o provoquen guerra civil (artículo 4), atribuyendo distintas hipótesis de conducta: a) incitar o inducir a la subversión del orden público, revuelta, resistencia o derrocamiento del Gobierno, o a la comisión de delitos graves como homicidio, robo o incendio; b) incitar a las Fuerzas Armadas, Carabineros, Gendarmería o Policías a la indisciplina o desobediencia al Gobierno o superiores; c) reunirse o conspirar para derrocar al Gobierno o atentar contra su estabilidad; d) incitar, financiar o ayudar a organizar milicias privadas o

46. Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Viña del Mar, de fecha 21 de junio de 2010, RUC N° 0901108439-4, RIT O-127-2010, caratulado Ministerio Público de Villa Alemana contra Quijada Avilés. La causa se encuentra reservada en la Oficina Judicial Virtual. En este caso se condenó por expresiones hostiles, imputando a una persona por emitir, a través de internet, mensajes antisemitas y, en particular, panfletos y afiches con la imagen trucada de una senadora de esa época, ridiculizando y menoscabando su calidad de judía. La persona fue condenada a pagar 50 UTM. (Paul Díaz, 2012, Cajigal Germain, 2018, Marcazzolo Awad, 2022 y (Rivas, 2023).

grupos de combate para sustituir a la fuerza pública, atacarla, interferir en su desempeño, o alzarse contra los poderes del Estado o autoridades⁴⁷.

Ahora bien, en el Congreso Nacional se han presentado 13 proyectos de ley para tipificar la incitación al odio, crímenes de odio o expresiones de este tipo. Una revisión de estas propuestas permite observar que apuntan a dos líneas principales⁴⁸. Por una parte, nueve proyectos proponen modificar el *Código Penal* para incorporar delitos de incitación al odio; en tanto, cuatro plantean derogar o modificar el artículo 31 de la Ley 19.733 de prensa⁴⁹.

47. Hasta el año 2001, la Ley 12.927 en su artículo 6, letra b) contemplaba como delito contra el orden público, las expresiones que “difamen, injurien o calumnien al Presidente de la República o Ministros de Estado cualquiera que sea la gravedad de las injurias”, sin embargo, fue modificada por la Ley 19.733 porque era contradictoria respecto a los estándares en materia de libertad de expresión (González, F. (2000). *Leyes de Desacato y Libertad de Expresión*, Colección Informe de Investigación, N° 10, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.

48. Cuatro proyectos han sido archivados, uno fue retirado y ocho se encuentran en trámite. Se revisó la totalidad de proyectos para analizar las propuestas.

49. Dentro de estas propuestas, se incluyen modificaciones a otros cuerpos legales, como los códigos de justicia militar y sanitario, las leyes orgánicas constitucionales de municipalidades, del Ministerio Público, sobre votaciones populares y escrutinios, y sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; o la Ley de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas, así como la ley indígena, entre otros.

Cuadro 6. Proyectos de ley en discusión en el Congreso Nacional sobre discursos de odio e incitación al odio, violencia u hostilidad

Boletín	Fecha de ingreso	Nombre del proyecto	Autor/a	Estado
7130-07	16/08/2010	Tipifica el delito de incitación al odio racial y religioso.	Senadores Carlos Cantero (RN), Andrés Chadwick (UDI), Guido Girardi (PPD), Mariano Ruiz-Esquide (DC) y senadora Lily Pérez (RN)	Archivo
10748-07	15/06/2016	Modifica el <i>Código Penal</i> con el objeto de introducir el concepto de <i>violencia y odio de género</i> en la tipificación del delito de femicidio, y el <i>Código Procesal Penal</i> para conceder acción penal pública en estos casos.	Senadoras Isabel Allende (PS), Carolina Goic (DC), Adriana Muñoz (PPD), Lily Pérez (RN) y senador Felipe Harboe (PPD)	Trámite
11331-07	19/07/2017	Modifica el <i>Código Penal</i> para incorporar el delito de <i>incitación al odio o a la violencia</i> contra personas que indica.	Diputado Daniel Melo (PS)	Trámite
11424-17	6/09/2017	Tipifica el delito de <i>incitación a la violencia</i> .	Ministerio Secretaría General de Gobierno y Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Trámite

11967-07	1/08/2018	Sanciona a asociaciones, movimientos u organizaciones que realicen actos que inciten al odio o a la violencia.	Senadores Guido Girardi (PPD), Felipe Harboe (PPD) y Jaime Quintana (PPD) y senadoras Adriana Muñoz (PPD) y Ximena Órdenes (Ind)	Archivo
11949-17	19/07/2018	Modifica el <i>Código Penal</i> y las leyes 20.393 y 20.609 para sancionar el <i>negacionismo</i> respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile, y la incitación a la violencia y a la discriminación contra personas o grupos de personas.	Diputado Miguel Crispi (RD)	Trámite
11969-07	1/08/2018	Tipifica el delito de <i>incitación a la violencia</i> y reforma diversos cuerpos legales.	Senadores Guido Girardi (PPD), Felipe Harboe (PPD) y Jaime Quintana (PPD) y senadoras Adriana Muñoz (PPD) y Ximena Órdenes (Ind)	Archivo

13895-07	16/11/2020	Modifica la Ley 19.640 orgánica constitucional del Ministerio Público, para extender la causal de inhabilitación de los fiscales, al hecho de haber manifestado enemistad, odio o resentimiento en contra de instituciones o colectividades determinadas, por motivación ideológica o política.	Diputado Jorge Alessandri (UDI)	Trámite
13903-06	16/11/2020	Modifica la Ley 18.695 orgánica constitucional de municipalidades, para reconocer entre sus atribuciones esenciales, la de eliminar las expresiones odiosas o de descrédito contra autoridades, personas o instituciones, escritas en paredes o espacios públicos.	Diputado Osvaldo Urrutia (UDI)	Archivo
13911-07	18/11/2020	Modifica el <i>Código de Justicia Militar</i> , para tipificar el delito de <i>incitación al odio u hostilidad</i> en contra del personal de Carabineros o de las Fuerzas Armadas.	Diputado Juan Antonio Coloma (UDI)	Trámite

15603-07	20/12/2022	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 Pedro Araya (Ind.), Iván Flores (DC), Matías Walker (D) y senadora Ximena Rincón (D)	Retirado
16476-07	19/12/2023	Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de tipificar los <i>delitos de incitación o promoción del odio, discriminación, hostigamiento o violencia</i> .	Senadora Fabiola Campillai (Ind.)	Trámite
16679-07	28/03/2024	Tipifica como crímenes de odio los transfemicidios, transmasculinicios, travesticidios, lesbicidios y homicidios, y modifica otros cuerpos legales relacionados con la discriminación.	Diputada Emilia Schneider (CS)	Trámite

Fuente: elaboración propia basada en la información disponible hasta el 15 de agosto, en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

Nota: El partido político señalado para cada autor o autora corresponde al de la fecha de presentación del proyecto de ley, según la información disponible en los sitios web de la Cámara de Diputados, del Senado y la Biblioteca del Congreso Nacional.

Sobre estos proyectos, el INDH se ha pronunciado en dos ocasiones. En 2014, con motivo del proyecto de ley que buscaba tipificar el delito de incitación al odio racial y religioso (Boletín 7130-07), sostuvo que resultaba correcto establecer sanciones que castiguen y desincentiven

los discursos de odio, pero entendiendo que es imprescindible agotar previamente todas las instancias previas al uso de la herramienta penal, restringiendo la aplicación de penas privativas de libertad a los casos en que estas manifestaciones o incitaciones, efectivamente reúnan las condiciones suficientes de gravedad para poner en riesgo real la integridad física, psíquica o moral de las personas o grupos objetos de ataque de odio (INDH, 2014).

Luego, en 2018, con motivo de la tramitación del proyecto de ley que tipificaba el delito de incitación a la violencia (Boletín 11424-17), el INDH indicó que la prohibición de la discriminación arbitraria y de la manifestación de discursos de odio hacia ciertos grupos de la sociedad debe ser abordada a través de políticas públicas orientadas a prevenir la discriminación, establecer sanciones civiles o administrativas en caso de que se produzcan discriminaciones (sin una justificación objetiva y orientadas hacia un fin legítimo), y sanciones penales para aquellas manifestaciones intencionales que promuevan de tal modo la violencia hacia ciertos grupos o personas específicas, que terminen atentando contra los principios básicos que aseguran una convivencia pacífica (INDH, 2018).

Pese a la inexistencia de una prohibición expresa de los discursos de odio, el ordenamiento jurídico nacional igualmente establece otras vías de respuesta a los conflictos que generan ese tipo de manifestaciones, desde los ámbitos constitucional, penal, civil y administrativo. En el ámbito constitucional, la acción de protección –más conocida como *recurso de protección*– proporciona una vía rápida y sencilla, que no exige representación legal obligatoria (por ende es gratuita), que permite acudir ante la Corte de Apelaciones para cautelar el resguardo de derechos fundamentales que puedan verse afectados. Aunque esta vía constitucional no busca determinar responsabilidades individuales sino restablecer, de forma rápida, un derecho que pueda verse afectado, su ejercicio puede ser complementario a otro tipo de vías para determinar responsabilidades ulteriores.

A través de esta acción constitucional, el Poder Judicial ha podido conocer casos sobre la colisión entre derechos a la libertad de expresión, vida privada y honra. Aunque un estudio de jurisprudencia excede las posibilidades de este informe, desde la doctrina se han sistematizado y analizado los criterios fijados por el Poder Judicial y la aplicación de estándares de derechos humanos en casos individuales.

Por ejemplo, en 2022, cuando la Corte Suprema de Justicia de Chile catalogó, por primera vez, un discurso de odio en el caso Nash vs. Kaiser. El 23 de noviembre de 2021, en un video difundido a través de *YouTube*, un diputado expresó dichos que justificaban las ejecuciones extrajudiciales ocurridas en Pisagua durante la dictadura. La hermana de una de las víctimas presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, por considerar tales declaraciones como inaceptables, ofensivas y dañinas a los familiares de las víctimas, vulnerando los derechos de integridad psíquica y honra. La Corte acogió la acción, decisión que fue confirmada por la Corte Suprema, quien ordenó adoptar las acciones necesarias para bajar ese contenido de redes sociales, estableciendo que:

No se trata, como afirma el recurrido, de una simple opinión política, jurídica o social o que sus dichos sean la consecuencia de “debates activos, firmes y desafiantes”, como afirmó. Con sus declaraciones, no sólo pone en entredicho hechos que han sido asentados judicialmente, sino además evidencia un trato peyorativo agresivo con las víctimas de las respectivas causas, el cual puede encuadrarse en lo que se ha venido a llamar discurso de odio, entendido como “toda forma de expresión que propague incite, promueva o justifique odio basado en la intolerancia” (Webber, Anne. (2009). *Manual on Hate Speech*. Publicaciones del Consejo de Europa, pág. 2). Tal forma de expresión, si bien puede utilizar los mismos canales y medios que las opiniones y comentarios que la Constitución ampara bajo la garantía de la libertad de expresión, no pueden en verdad ser confundidos con tales, pues importan un exceso o abuso de esta última, capaz

de generar consecuencias negativas respecto de los aludidos y de la sociedad toda⁵⁰.

Este fallo sin precedentes generó un amplio debate, suscitando al menos dos interpretaciones principales. Por un lado, se destacó la idea de que no toda expresión es admisible en una sociedad democrática que también busca salvaguardar la dignidad y el honor de la ciudadanía; y por otro lado, aunque se valoró positivamente la decisión, se cuestionó la calidad argumentativa que llevó a ella, ya que la conceptualización del discurso de odio podría resultar problemática o insuficiente: “es una advertencia que la memoria y el respeto a las víctimas son una frontera inexpugnable para el debate político, un mínimo de decencia en una sociedad democrática” (Cordero, 2022).

Aunque la ponderación de derechos realizada por ambos tribunales es adecuada, me parece que su elaboración conceptual del discurso de odio y la justificación de su proscripción en la protección de la honra se queda corta y es potencialmente problemática. Después de todo, con demasiada frecuencia los tribunales nacionales han invocado la protección de la honra (la que, además, han concebido como una especie de atributo esencial, indiferenciado y prioritario) para restringir, sin más, la libertad de expresión. (Zúñiga, 2022)

A propósito de estas acciones judiciales, en Chile se ha relevado una línea jurisprudencial sin criterios uniformes. Por ejemplo, frente a *funas*, se ha privilegiado la protección del derecho al honor y a la propia imagen frente a la libertad de expresión, y en cambio, ante expresiones tóxicas o de desinformación ocurridas en redes sociales, se ha dado preeminencia a la protección de la libertad de expresión frente al derecho al honor y la honra. En efecto, en 2021, se publicó un estudio que analiza la jurisprudencia del año anterior, sobre recursos de protección relativos a expresiones en redes sociales, donde se concluyó que “el máximo tribunal ha fijado estándares que brindan una prevalencia

50. Considerando 6°, Corte Suprema de Justicia, Caso rol N° 133.158-2022, de fecha 15 de diciembre de 2022.

incondicionada de la protección de la honra e imagen frente a la libertad de expresión” (Contreras Vásquez y Lovera Parmo, 2021, p. 367). Sobre el punto, algunos especialistas interpretan que, ante esta preponderancia de los derechos a la honra e imagen frente a la libertad de expresión, las órdenes emitidas por la Corte Suprema podrían estar incurriendo en hipótesis de censura previa (Contreras Vásquez y Lovera Parmo, 2021, p. 367). Asimismo, en 2024, en ausencia de una regulación legal adecuada, Claudio Nash señaló que la respuesta de los tribunales superiores ha sido “débil” en la protección de los derechos involucrados y “en casos de *funas* en redes sociales, se le ha dado amplia protección a la privacidad, sin un adecuado control de ponderación entre derechos y sin la aplicación adecuada del test para la restricción del derecho a la libertad de expresión” (Nash Rojas, 2024, p. 17).

Por su parte, el *Código Penal* tipifica delitos que sancionan a quienes, en ejercicio de la libertad de expresión, dañen la dignidad, el honor, y vida privada, de otras personas. Estos son injuria⁵¹ y calumnia⁵², contenidos en los artículos 412 y 416, respectivamente; el delito de amenaza, que penaliza expresiones que ofenden a funcionarios públicos (artículo 264); los delitos *contra la vida privada de la persona*, que sancionan la captación, interceptación, grabación, reproducción, o difusión de comunicaciones privadas o hechos de carácter privado sin la autorización del afectado en lugares no accesibles al público (artículo 161-A) y la exhibición o difusión de registros de imágenes o sonidos de acciones sexuales o imágenes íntimas de connotación sexual de otra persona sin autorización, incluso si la obtención fue en lugar público (artículo 161-D); y el *ultraje público a las buenas costumbres* de los artículos 373 y 374.

Asimismo, el *Código de Justicia Militar* contempla una figura sobre *desacato*, que sanciona expresiones que ofendan o amenacen a las

51. Toda expresión proferida o acción ejecutada en deshonra, descrédito o menosprecio de otra persona.

52. La imputación de un delito determinado pero falso y que pueda actualmente perseguirse de oficio.

Fuerzas Armadas o sus integrantes (artículo 284). Al respecto, cabe recordar las dificultades sobre adecuación normativa planteadas en el acápite sobre *responsabilidades ulteriores* pues, a pesar de las reformas legales adoptadas, persisten tipos penales que no se adecúan a los estándares en la materia.

En el ámbito civil, el Estado contempla dos respuestas ante expresiones que provocan un daño. La acción civil de *responsabilidad extracontractual* para obtener una indemnización de perjuicios (artículo 2314 del Código Civil), y la acción de *no discriminación arbitraria* (artículo 3 de la Ley 20.609). Esta última –como ha señalado el INDH– plantea dificultades prácticas en términos de carga probatoria e imposición de multas frente al litigio “temerario” (INDH, 2023, p. 182), por eso busca ser reformada (boletines 12748-17 y 13867-17).

Finalmente, en el ámbito administrativo destacan la sanción de expresiones emitidas por actores específicos y la creación de institucionalidad para regular el correcto funcionamiento de espacios discursivos. Un ejemplo de prohibición es la sanción a funcionarios del Poder Judicial que emitan, sin autorización previa, opiniones en el ejercicio de su cargo, contenida en el artículo 323 N° 4, del Código Orgánico de Tribunales, norma que no se adecúa a los estándares sobre *responsabilidades ulteriores*, como se señaló en el acápite anterior. En cuanto a la institucionalidad, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) asegura el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, supervisando el contenido de sus emisiones, ya sea por denuncia o iniciativa propia, de acuerdo a la Ley 18.838⁵³.

53. El CNTV puede establecer sanciones si determina la existencia de infracciones. En estricto rigor, hay cuatro tipos de aplicación proporcional de acuerdo a la gravedad: 1) amonestación; 2) multa (no inferior a 20 ni superior a 1.000 UTM); 3) suspensión de las transmisiones (hasta por un plazo de siete días, tratándose de infracciones graves y reiteradas); y 4) caducidad de la concesión.

Cuadro 7. Marco jurídico para limitar el uso abusivo de la libertad de expresión y establecer responsabilidades ulteriores en Chile

Ámbito	Acción a interponer	Fuente legal	Sujeto
Constitucional	Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones	Artículo 15 N° 15, inciso 6°. Artículo 20 de la Constitución Política de la República	Personas naturales o jurídicas
Penal	Querrella ante el Tribunal de Garantía	Delitos de calumnias (412-415), injurias (416-420), contemplados en el Código Penal	Personas naturales
		Delito de amenaza a la autoridad, artículo 264 del Código Penal	Personas naturales
		Delito contra la vida privada de la persona, del artículo 161-A del Código Penal	Personas naturales
		Ultraje público a las buenas costumbres de los artículos 373 y 374 del Código Penal	Personas naturales
		Delitos de calumnia e injuria cometidos a través de un medio de comunicación social, del artículo 29 de la Ley 19.733	
		Promover el odio u hostilidad, del artículo 31 de la Ley 19.733	Sólo medios de comunicación

		Injurias y calumnias provocadas por infracciones emanadas de un hecho ilícito, del artículo 32 de la Ley 19.733	
		Divulgar la identidad de menores de edad, relativa a juicios penales, del artículo 33 de la Ley 19.733.	
		Delito contra la seguridad interior del Estado, del artículo 4, letras a), b), c) y d) de la Ley 12.927	
Militar	Querella ante el Tribunal Militar	Delitos de desacato y amenazas del artículo 284 del Código de Justicia Militar	Personas naturales o jurídicas
Civil	Demanda ante el Juzgado Civil	Responsabilidad extracontractual del artículo 2314 del Código Civil	Personas naturales o jurídicas
	Acción de no discriminación arbitraria ante juzgados civiles	Artículo 3 de la Ley 20.609	Personas naturales o jurídicas
Administrativo	Denuncias ante el CNTV	Artículo 40 bis de la Ley N° 18.838	Canales de televisión
	Prohíbe publicaciones sin autorización superior	Artículo 323, número 4, del Código Orgánico de Tribunales	Funcionarios/as del Poder Judicial

Fuente: elaboración propia, a partir de Anguita Ramírez (2005) y lo dispuesto en el *Código Penal*, el *Código Civil*, el *Código Orgánico de Tribunales* y las leyes N° 18.838, 19.733, y 20.609.

Ahora bien, respecto de fenómenos asociados al ejercicio de la libertad de expresión que pueden llegar a amenazar otros derechos, es importante destacar que actualmente, el contexto digital donde tienen lugar estos discursos presenta grandes desafíos para el Estado. En efecto, la rapidez con la que se difunde la información en el ecosistema digital facilita la propagación de ideas que pueden ser extremistas, prejuiciosas o derechamente falsas. En las plataformas digitales, los algoritmos están diseñados para maximizar la interacción, a menudo crean *burbujas de filtro* y *cámaras de eco*⁵⁴ donde los individuos sólo están expuestos a puntos de vista que confirman sus propias creencias, reforzando así sus sesgos y aumentando la hostilidad hacia quienes piensan diferente. Esta segmentación del público y la constante exposición a discursos polarizantes contribuyen a la normalización de la intolerancia y al debilitamiento del debate público constructivo. Además, la impunidad percibida en línea y la dificultad de rastrear y sancionar a los perpetradores de discursos de odio en el ámbito digital, incentivan a algunos a expresarse sin considerar las consecuencias de sus palabras. La facilidad para crear perfiles anónimos o seudónimos también contribuye a este ambiente de desinhibición, donde los ataques personales y las incitaciones al odio se vuelven más frecuentes.

La potencial combinación de estos factores —polarización, desinformación y la percepción de impunidad— es terreno fértil para que los discursos de odio no solo ganen cobertura, sino que también logren un impacto significativo en la sociedad, pudiendo poner en riesgo la convivencia democrática.

54. Las *burbujas de filtro* se refieren a cuando los algoritmos aíslan a los usuarios de la información y las perspectivas por las cuales aún no han expresado interés, lo que significa que se pueden perder información importante. En cambio, las *cámaras de eco* son aquellas que lanzan información repetitiva y sesgada dentro de un sistema hermético, para lograr un objetivo final, que es aumentar y reforzar aquellas ideas o creencias con contenido afín y apetecible para el usuario, y por el que se cree se siente totalmente identificado. Ver más en Bruns, A. (2022). Filtro burbuja. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*. <https://doi.org/10.53857/ndhq9707>

En Chile, según datos de la *Comisión Asesora contra la Desinformación*, la ciudadanía se informa cada vez más a través de plataformas sociales y sistemas de mensajería instantánea, y menos en medios tradicionales. A diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo, acá el flujo de información se adapta a los formatos de las redes sociales más populares, como fotos en Facebook e Instagram, videos en *TikTok*, mensajes en X o cadenas en *WhatsApp* (Anguita, Bachman, Brossi, et al., 2023).

De esa manera, sostiene la Comisión, se dificulta enormemente distinguir la autoría o la intención, haciendo que diferenciar entre información, desinformación y comunicación abiertamente tóxica sea un desafío mayor en un país que, en el último tiempo, ha experimentado diversos contextos desinformativos (Anguita, Bachman, Brossi, et al., 2023, p. 16). Y es que ante la falta de mecanismos que puedan contrarrestar debidamente este panorama, la percepción ciudadana en torno a la seguridad que sienten en redes sociales es baja. De hecho, según los resultados de la *Consulta Ciudadana sobre Violencia Digital 2023* realizada por la Unidad de Género y Participación Ciudadana de la Subsecretaría del Interior, alrededor de un 84% de las personas encuestadas considera que las redes sociales son poco seguras y/o muy inseguras; al preguntarles por el principal motivo de inseguridad al utilizar redes sociales, el 31% considera que se debe a la poca privacidad de la información y un 22% que es producto de los perfiles falsos⁵⁵.

En el marco de la entrega de resultados del estudio *Desórdenes Informativos y procesos electorales en Latinoamérica (2023)* realizado por la Facultad de Comunicaciones de la Universidad del Desarrollo, la investigadora María José Labrador sostuvo que los desórdenes informativos, vale decir, la información errónea, la desinformación, las *fake news*, y la mala información, implican una variedad mucho más amplia de las variantes que habíamos visto hasta ahora. Primero las *fake*

55. La consulta se realizó mediante la plataforma SurveyMonkey, de manera virtual, desde el 21 de agosto hasta el 10 de septiembre de 2023. Se aplicó un cuestionario de 54 preguntas, 52 de alternativas y 2 de respuesta abierta. La tasa de logro fue de 1.626 respuestas efectivas (personas que finalizaron la consulta) de un total de 1.868 respuestas (Subsecretaría del Interior, 2023).

news, pero luego la propia desinformación deriva en más distorsiones, contextos manipulados, conexiones falsas, suplantaciones de identidad, uso de inteligencia artificial, uso de *bots*, entre otros, que revelan que la desinformación se debe atender de forma multifactorial y desde distintas veredas (UDDTV, 2024).

En efecto, este estudio, que centró su etapa de observancia en el proceso del segundo plebiscito constitucional realizado en 2023, demostró que hubo una concentración de desinformaciones centrado en alimentar deficiencias en el sistema electoral (58,8% del total de flujo de desinformación), seguridad (11,8%) y más atrás los temas de legislación y funciones del Congreso (11,8%)⁵⁶, poniendo en duda aspectos básicos del funcionamiento de un Estado de derecho. Asimismo, detectó que el origen de estas desinformaciones era un 12,5% atribuible a los partidos políticos y 87,5% a un actor de origen desconocido.

Estos datos ponen de relieve que, en Chile, la emergencia de estas amenazas a la libertad de expresión genera impactos en la calidad democrática. En la era digital actual, cuando la principal fuente de información para la ciudadanía proviene de contenido cuya procedencia es a menudo incierta y opaca, se produce un efecto distorsionador significativo en la formación de las convicciones políticas. Esta falta de transparencia y la proliferación de información no verificada pueden socavar la capacidad de la ciudadanía para tomar decisiones informadas y participar plenamente en el proceso democrático.

Cabe destacar que la injerencia de estas amenazas incluso va más allá de la esfera política, afectando la vida social y cultural. En efecto, como se verá más adelante, la propagación de desinformación y el discurso de odio, en particular, tienen consecuencias negativas para grupos específicos, especialmente las mujeres y personas LGBTIQ+.

56. Ver <https://www.udd.cl/noticias/2024/04/11/facultad-de-comunicaciones-entrego-los-resultados-de-un-estudio-sobre-desinformacion/>

En relación con los desafíos de la desinformación, la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, no regula ni sanciona la difusión de noticias falsas. Sin embargo, como indica la Comisión contra la Desinformación en su primer informe, subsiste una antigua norma contenida en la *Ley 12.927 sobre Seguridad del Estado*, que establece como delitos algunas de las conductas referidas, si bien pensadas en otro contexto y respondiendo a otras preocupaciones⁵⁷.

En consecuencia, en Chile no existe legislación que responda directamente a esta materia, por esa razón, desde 2018 se han propuesto 13 proyectos que la abordan. A partir de su revisión⁵⁸, se observa que seis proponen establecer o modificar delitos del *Código Penal*; otros proponen medidas menos lesivas para responder al fenómeno, tales como cesar en el cargo a altas autoridades públicas, como sanción ante la difusión, promoción o financiamiento de noticias falsas (Boletín N° 12314-07); modificar el reglamento de la Cámara de Diputados para obligar a abstenerse de difundir este tipo de noticias (Boletín N° 16030-16), y modificar la Ley 17.933 para ampliar a otras hipótesis el uso del derecho

57. El artículo 4, letra g) de la Ley 12.927 indica lo siguiente: “Los que propaguen de palabra o por escrito o por cualquier otro medio en el interior, o envíen al exterior noticias o informaciones tendenciosas o falsas destinadas a destruir el régimen republicano y democrático de Gobierno, o a perturbar el orden constitucional, la seguridad del país, el régimen económico o monetario, la normalidad de los precios, la estabilidad de los valores y efectos públicos y el abastecimiento de las poblaciones, y los chilenos que, encontrándose fuera del país, divulguen en el exterior tales noticias”. Asimismo, en su artículo 34, establece las facultades de la jefatura militar, entre ellas, la letra i) menciona dictar medidas para “impedir que se divulguen noticias verdaderas o falsas que puedan producir pánico en la población civil o desmoralización en las fuerzas armadas” y la letra n) “suspender la impresión, distribución y venta de diarios, revistas y folletos e impresiones en general, y transmisiones de radiodifusoras, canales de televisión u otros, que (...) desfiguren la verdadera dimensión de los hechos, sean manifiestamente falsas (...)”.

58. De estos, dos se han archivado y once se encuentran en trámite. Para el análisis, se consideran todos los proyectos presentados.

de rectificación contenido en ella, y facultar al Ministerio Público u organizaciones sin fines de lucro a ejercerlo (Boletín N° 16146-07)⁵⁹.

Cuadro 8. Proyectos de ley en el Congreso Nacional sobre desinformación y fake news

Boletín	Fecha ingreso	Nombre del proyecto	Autor/a	Estado
12313-06	13/12/2018	Modifica la Ley 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, para regular el uso de las redes sociales y plataformas digitales en la propaganda electoral.	Diputada Marcela Hernando (PRSD)	Archivo
12314-07	17/12/2018	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 Alfonso De Urresti (PS), Juan Ignacio Latorre (RD), Alejandro Navarro (Ind.), Jaime Quintana (PPD) y senadora Yasna Provoste (DC)	Trámite

59. Otras propuestas buscan modificar cuerpos legales como las Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Votaciones Populares y Escrutinios, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, de Partidos Políticos, sobre Transparencia, Límite y Control del gasto electoral; o las leyes sobre protección de la vida privada. Otro proyecto busca definir conceptos como desinformación, información errónea, nociva o ilegal, y discursos de odio, así como establecer responsabilidad de prestadores de servicios (Boletín N° 16206-07).xs

13383-07	27/03/2020	Modifica el <i>Código Penal</i> para tipificar como delito la difusión de noticias falsas que perturben el orden social o causen pánico en la población.	Diputada Ximena Ossandón (RN)	Trámite
13605-07	22/06/2020	Modifica el <i>Código Penal</i> para sancionar la propagación por redes sociales u otros medios de comunicación, de noticias falsas destinadas a entorpecer la labor de la autoridad en períodos de crisis sanitaria.	Diputado Juan Antonio Coloma (UDI)	Trámite
13698-07	11/08/2020	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 Felipe Harboe (PPD), Kenneth Pugh (Ind.) y senadora Ximena Rincón (D)	Archivo
14785-24	21/12/2021	Regula la difusión de contenidos, información y servicios en plataformas digitales y redes sociales.	Diputado Marcelo Díaz (Ind.)	Trámite
15056-07	07/06/2022	Modifica diversos cuerpos legales para regular y sancionar la difusión de noticias falsas.	Diputado Nelson Venegas (PS)	Trámite

15234-06	01/08/2022	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.	Diputado Luis Cuello (PC)	Trámite
15256-07	03/08/2022	Modifica el <i>Código Penal</i> para sancionar la difusión de noticias falsas o no fidedignas, que causen o puedan causar alarma pública, por parte de autoridades y funcionarios públicos.	Diputada Marcela Riquelme (Ind.)	Trámite
16030-16	14/06/2023	Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados para incorporar los deberes de contribuir al fortalecimiento de la democracia y abstenerse de difundir noticias o informaciones falsas.	Diputado Jaime Sáez (FA)	Trámite
16068-07	5/07/2023	Modifica el <i>Código Penal</i> , para sancionar el financiamiento de la creación, difusión o promoción de noticias falsas o desinformación, en los casos que señala.	Senadora Alejandra Sepúlveda (Ind.) y Senador Esteban Velásquez (FRVS)	Trámite

16146-07	2/08/2023	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.	Senador Pedro Araya (Ind.) y senadora Fabiola Campillai (Ind.)	Trámite
16206-07	22/08/2023	Modifica diversos cuerpos legales para resguardar a las personas de los trastornos de la información en plataformas digitales.	Senadores Pedro Araya (Ind.), Iván Flores (DC), Matías Walker (D) y senadora Ximena Rincón (D)	Trámite

Fuente: elaboración propia basada en la información disponible hasta el 15 de agosto, en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

Nota: el partido político señalado para cada autor o autora, corresponde al de la fecha de presentación del proyecto de ley, de acuerdo a la información disponible en los sitios web de la Cámara de Diputados, del Senado y la Biblioteca del Congreso Nacional.

4. *Sobre la adopción de mecanismos preventivos para combatir los discursos de odio*

Desde el punto de vista de la prevención, el estándar respecto a las garantías de respeto a las víctimas de discursos de odio establece, a lo menos, dos medidas. Por un lado, la necesidad de adoptar mecanismos de contrarréplica a personas y grupos a quienes se dirigen sistemáticamente expresiones de odio, incluso a través de Internet; por otro, la promoción de herramientas para que la ciudadanía tome consciencia de los daños y efectos que provocan los estereotipos negativos y la discriminación.

Sobre los mecanismos de contrarréplica, cabe destacar dos líneas de acción dispuestas por el Estado. La primera se refiere al mecanismo jurídico. En Chile, la Constitución Política de la República garantiza en el

artículo 19 numeral 12, inciso 3°, un derecho de *aclaración o rectificación* –que la Ley 19.733 detalla y operativiza en sus artículos 16 al 21– mediante el que toda persona afectada por información que considere errónea y haya sido difundida a través de un medio de comunicación, tiene la facultad de exigir que se difunda su aclaración o rectificación, de forma gratuita, y en la mismas condiciones que se emitió la información original, con el objeto de restablecer la honra de la persona que se ha considerado afectada. Este derecho puede ser ejercido sin perjuicio de otras acciones civiles o penales. Desde la doctrina, Anguita señala que este derecho cumple una doble función: garantiza y protege la veracidad de la información y constituye un mecanismo que ampara la libertad de opinión y expresión de las personas aludidas o afectadas (Anguita, 2005, pp. 314-315).

La segunda línea de acción es la socialización y educación de la ciudadanía para contrarrestar acciones relacionadas con los discursos de odio. Con este fin, el Estado ha publicado una serie de guías o documentos de orientaciones, especialmente en el marco de la convivencia escolar, centrado principalmente en la desinformación y el ciberacoso. Precisamente, sobre esta base, y vinculado con algunas recomendaciones realizadas por la *Comisión Asesora contra la Desinformación* (2024) –particularmente las referidas a articular e implementar mesas de trabajo interdisciplinarias que permitan coordinar acciones desde los distintos sectores y actores– el Centro de Innovación que es parte del Ministerio de Educación, ha articulado una mesa de trabajo con distintos actores para fortalecer la *ciudadanía digital*. Este proyecto busca integrar la alfabetización mediática, informacional y digital en la formación de profesores y profesoras, y en el currículum escolar de manera transversal, con especial énfasis en los desafíos asociados al uso y acceso a tecnologías digitales y las dinámicas cambiantes del fenómeno de la desinformación⁶⁰.

60. En la página de *Ciudadanía Digital* destacan los siguientes recursos: *Navegando entre desinformación y Fake News*, estrategias para educar con pensamiento crítico; y el Plan Ciudadanía y Alfabetización Digital 2025, realizado con la SEGEJOB, y con énfasis en la descentralización, los derechos digitales y la mediación educativa.

En lo que refiere específicamente al ciberacoso, el Ministerio de Educación ofrece, fuera de los documentos dispuestos en *Ciudadanía Digital*, un set de recursos que incluyen material imprimible para su conceptualización, medidas de prevención para establecimientos educacionales y estrategias para el abordaje del ciberacoso para estudiantes.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género a través del cuarto *Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018 – 2030* (actualizado el año 2023), y el Plan Nacional de Acción por el Derecho a Vidas libres de violencia de género para mujeres, niñas y diversidades 2022-2030, ha buscado a partir de la articulación e implementación de acciones intersectoriales, interinstitucionales y participativas, cerrar brechas digitales para dotar de herramientas críticas a las mujeres que sufren de violencia digital. Finalmente, junto con esos planes, el Ministerio ha elaborado y ejecutado la campaña contra la desinformación denominada *Aguanta, chequea y comparte*, que buscó entregar herramientas a la ciudadanía con el objeto de identificar potenciales mensajes que constituyan desinformación (por ejemplo, sobre el chequeo de fuentes).

Ahora bien, respecto de la comprensión y el combate contra estereotipos negativos en el ámbito escolar, el Ministerio de Educación ha realizado varios esfuerzos principalmente para combatir la violencia homofóbica y transfóbica. En 2015 lanzó junto con la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), una guía de facilitación para talleres de sensibilización, orientado a fortalecer las capacidades docentes y abordar desde un enfoque en derechos humanos el *bullying* homofóbico y transfóbico. En 2018, a través de la Superintendencia de Educación, el mismo Ministerio y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura publicaron la *Guía para la no discriminación en el contexto escolar*, cuyo objetivo era invitar a los agentes educativos a conversar sobre la discriminación en el contexto escolar y a revisar –a la luz de los conocimientos teóricos y su propia experiencia– la cultura, las políticas y prácticas educativas de sus escuelas para, de esa manera, contribuir

al desarrollo del máximo potencial de sus estudiantes y al ejercicio ciudadano para la vida en democracia (2018, p. 7).

En línea con el estándar, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género publicó (primero en 2016 y, más recientemente en 2024) la *Guía Ilustrada para la Comunicación sin Estereotipos de Género*. Esta Guía proporciona directrices para una comunicación que busca evitar estereotipos de género, fomentar la igualdad y respetar la diversidad, y concientizar sobre el impacto negativo de los estereotipos en la perpetuación de las desigualdades de género, abordando también desafíos actuales como el aumento de la violencia digital, los discursos de odio y la influencia de las redes sociales. La actualización de 2024 incorpora un enfoque novedoso, que incluye el uso del lenguaje inclusivo y el análisis del papel de los medios de comunicación y las redes sociales en la reproducción de estereotipos de género, enfatizando la necesidad de transformar estas narrativas (2024, p. 5).

Asimismo, a fines de 2024, junto con el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEJOB) y la Subsecretaría de Derechos Humanos lanzaron *En Lugar de Violencia: Respeto*, bajo el eslogan *Redes sociales, redes de apoyo*, una campaña de prevención de la violencia con foco en la niñez y la adolescencia trans, específicamente, orientada a visibilizar y sensibilizar la importancia de promover la construcción de espacios seguros para niños, niñas y adolescentes trans, considerando que este grupo etario puede estar más expuesto a los discursos de odio y discriminación, sobre todo, en plataformas digitales. Los resultados de esta campaña superaron las expectativas del Ministerio, por ejemplo, en términos de cobertura en las plataformas *Facebook* e *Instagram*, se esperaba lograr al menos 1.576 clicks, y 852 en *YouTube*, finalmente se obtuvieron 35.879 y 1.515 clicks, respectivamente.

Por último, a la lista de iniciativas estatales se suman los *Talleres Comunicar con Igualdad*, una propuesta conjunta de la SEGEJOB y ONU Mujeres, realizados entre noviembre y diciembre de 2023. Participaron 23 medios de comunicación beneficiarios del *Fondo de la SEGEJOB*, a quienes se proporcionaron herramientas para integrar en sus diversos

espacios informativos y de entretenimiento una comunicación con perspectiva de derechos, basada en criterios de igualdad de género, sin estereotipos y evitando la revictimización al momento de comunicar⁶¹. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil han desarrollado estudios y campañas en este ámbito, como el caso del *Movimiento de Integración y Liberación Homosexual* (Movilh)⁶², y de la organización sobre género, diversidades, tecnologías y derechos humanos Amaranta⁶³.

5. Sobre la adopción de medidas preventivas para combatir los discursos de odio

Respecto a las iniciativas de prevención, es importante considerar no sólo los actos concretos de discursos de odio, sino también la aparición de fenómenos que tienen el potencial de tensar el uso de la libertad de expresión, y dar paso a un escenario donde los discursos de odio y otras formas de comunicación tóxica puedan tener cobertura e impacto. Como se ha mencionado anteriormente, estos fenómenos incluyen –pero no se limitan– a la polarización política y social exacerbada por las redes sociales, la proliferación de noticias falsas o *fake news* que distorsionan la realidad y la masificación de las llamadas *funas* o *cancelaciones*.

61. Es importante destacar que *Comunicar con Igualdad* es una iniciativa que surge del *Fondo de Transversalización de Género* otorgado por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. Su objetivo es ofrecer recursos basados en contenido de ONU Mujeres para promover los derechos de las mujeres en diferentes ámbitos de la sociedad, fomentando una comunicación que integre la perspectiva de género y derechos.

62. Este año lanzó su guía para prevenir y erradicar discursos de odio por orientación sexual, identidad y expresión de género, con el propósito de orientar a instituciones públicas, privadas y a la ciudadanía sobre cómo identificar y enfrentar expresiones de odio, promoviendo una cultura de respeto, inclusión y derechos humanos (Movilh y Gobierno de Santiago, 2025).

63. Entre abril y junio de 2020, se desarrolló y difundió la *Encuesta sobre violencia digital en Chile*, focalizada en las experiencias de mujeres (cis, trans, no binarias). Por medio de 15 preguntas que buscó determinar cuán expuestas estaban a este tipo de violencia, caracterizarla, y también recoger sus estrategias de autodefensa y testimonios. Los resultados están disponibles en <https://amarantas.org/programa-aurora/>

En este marco, el estándar respecto de la adopción de medidas para la prevención de discursos de odio establece prioritariamente la necesidad de robustecer fórmulas de observancia de discursos de odio o de fenómenos que puedan acercarse a este, a través de la recolección de información y el análisis de estadísticas, con el fin de contribuir a la formulación y evaluación de políticas públicas y establecer mecanismos de alerta temprana.

A pesar de que en Chile es posible acceder a algunos datos sobre discursos de odio y fenómenos relacionados, se ha identificado la carencia de un sistema de monitoreo que sea sistemático y producto de un esfuerzo estatal permanente, que obstaculiza el desarrollo de mecanismos de alerta temprana que permitirían anticipar y mitigar los posibles efectos de este tipo de discursos. Los datos recopilados hasta la fecha indican que la mayoría de los levantamientos de información, además de ser fragmentados puesto que no responden a un seguimiento de los fenómenos mediante una metodología estandarizada, no se centran directamente en el discurso de odio, sino que abordan más bien las situaciones mencionadas anteriormente.

Al respecto, existen países que ya cuentan con herramientas para avanzar en el monitoreo de los discursos de odio, y para eso emplean diferentes recursos tecnológicos, en colaboración interinstitucional y con metodologías para generar alertas tempranas y permitir un debate sobre políticas públicas. En Europa, un ejemplo es el caso del Observatorio Español contra el Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España, que revisa diariamente el contenido de odio en redes sociales mediante sistemas (como FARO) que monitorean en tiempo real. Complementariamente, en enero de 2025, la Comisión Europea lanzó el *Código de Conducta+* sobre la lucha contra la incitación ilegal al odio en línea, basado en el código de 2016, que en el marco de la Ley de Servicios Digitales “refuerza la forma en que las plataformas en línea tratan los

contenidos considerados como incitación ilegal al odio de conformidad con el Derecho de la Unión y la legislación de los Estados miembros”.⁶⁴

Cabe destacar el establecimiento de la *Comisión Asesora contra la Desinformación*. Si bien su objetivo principal es asesorar a los ministerios Secretaría General de Gobierno y de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación en el análisis del fenómeno global y local de la desinformación en plataformas digitales –y no directamente implementar sistemas de monitoreo– esta iniciativa se considera igualmente una importante medida de observancia del fenómeno. Dentro de sus 72 recomendaciones⁶⁵ se relevan la generación de herramientas y algoritmos informáticos que permitan la detección, seguimiento y entendimiento de la propagación de la desinformación (recomendación 71), y el acceso a datos anonimizados para el análisis e investigación con el fin de estudiar de manera rigurosa y segura el fenómeno de la desinformación (recomendación 66). Ambas iniciativas se orientan a fortalecer mecanismos de levantamiento de datos sostenibles en el tiempo.

En la región, una iniciativa conocida para la medición y monitoreo constante de los discursos de odio es la que lleva a cabo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la implementación del programa *eMonitor+*, que ya ha sido probado en otros países y contextos como Túnez y Líbano, con el objetivo de monitorear y analizar la contaminación informativa en redes sociales durante contextos electorales. Esta herramienta tecnológica identifica automáticamente discursos de odio y violencia de género en

64. Ver más en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online>.

65. De acuerdo con su decreto de creación, la Comisión debía emitir dos informes, uno asociado a conocer el estado actual del fenómeno; y otro para entregar orientaciones que permitan hacer frente al fenómeno global de la desinformación. Sobre esa base, la Comisión redactó 72 recomendaciones en diferentes categorías (Anguita, Bachman, Elórtogui, et al., 2023).

conversaciones políticas digitales (PNUD, 2025)⁶⁶. Para el proyecto piloto en Chile –ejecutado con la colaboración del Servicio Electoral (Servel)– el programa cubrió seis hitos electorales, desde la campaña de primarias internas de las elecciones regionales y municipales en octubre de 2024 hasta el período post-elección de segunda vuelta en noviembre del mismo año.

Los resultados revelan tendencias significativas. Por ejemplo, se observó un incremento en la proliferación de mensajes negativos y discursos de odio a medida que se aproximaban las elecciones. Dichos mensajes tuvieron como objetivo deslegitimar el proceso electoral o instituciones como el Servel y fomentar la polarización y la hostilidad. Además, contra lo esperado, la prevalencia de discursos de odio continuó en niveles elevados tras las elecciones de noviembre, lo que contribuyó a un clima de tensión, incluso entre los vencedores, que afectó particularmente a las mujeres. La intensidad de los discursos se manifestó, principalmente, a través de la demonización o deshumanización, los insultos, la oposición y la vinculación con actividades ilegales o inmorales, basados en la identidad de una persona o grupo. Cabe destacar que, salvo en los casos de asociación con actividades ilegales o inmorales, las mujeres fueron las más afectadas. De hecho, a pesar de que hubo una mayor presencia de candidaturas masculinas, el 94% del lenguaje discriminatorio, que incluía contenido sexual, ataques a la identidad, lenguaje obsceno y mensajes tóxicos o ataques personales, se dirigió a las mujeres.

Por su parte, la Superintendencia de Educación ha llevado adelante también un esfuerzo por recopilar de manera sistemática algunos datos, aunque no se refieren directamente a discurso de odio, sino que al ciberacoso o *ciberbullying*. Gracias a esta labor, en 2023, durante la conmemoración del día contra el ciberacoso, se reveló que el 18% de las denuncias por maltrato entre estudiantes correspondían a ciberacoso.

66. *eMonitor+* tiene como propósito detectar y estudiar fenómenos de contaminación informativa en procesos electorales a fin de fortalecer las capacidades de actores nacionales, regionales y globales para garantizar la integridad de la información y diseñar iniciativas en base a la evidencia. Para más información, visitar: <https://www.undp.org/es/chile/noticias/herramienta-emonitor-y-eleccion-primaria-en-chile>

Al comparar las 857 denuncias de 2023 con las de 2022, se observa un incremento del 11%, además, se constató que el fenómeno se concentra en la enseñanza básica (51%) y en la mayoría de los casos (72%), la afectada era una niña o adolescente.

Respecto de otros esfuerzos por sistematizar información sobre discursos de odio, cabe mencionar el estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el marco del proyecto *Reducción de amenazas extremistas y anti derechos a la democracia en América Latina*⁶⁷, desarrollado entre 2024 y 2025. El equipo de investigación trabajó en un modelo piloto en Chile para monitorear discursos de odio en redes sociales, principalmente centrado en *Youtube*. Para eso automatizaron la detección de discursos de odio a través de inteligencia artificial, y establecieron un sistema para analizar conceptos y tácticas retóricas que fomentan la violencia contra grupos vulnerables. Si bien el proyecto nació de la academia, y aún no han publicado resultados, es importante mencionar que tanto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio Secretaría General de Gobierno han acompañado y aportado en el ajuste del modelo, mediante elementos de discusión y perspectivas de abordaje sobre la temática.

Hay otras iniciativas más, sin embargo, no realizan un monitoreo permanente. Entre ellas, destaca el primer estudio con aproximación integral a la violencia política digital contra mujeres candidatas en Chile, coordinado por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y desarrollado por la Universidad de Santiago. El proyecto, llamado *Violencia Política Digital de Género en Chile* (2025), se desarrolló en el contexto de las elecciones de 2024 e integró un enfoque mixto, es decir, encuestas a candidatas sobre experiencias, impactos y estrategias frente a la violencia digital, y un análisis de *big data* sobre casi un millón de publicaciones en *X*, *Facebook* e *Instagram*. Esta metodología permitió identificar tanto la dimensión subjetiva como los patrones objetivos

67. Equipo investigador: Leigh Payne (Universidad de Oxford, investigadora principal), Simón Escoffier, (UC, investigador), Kiran Stallone, (Universidad de Oxford, investigadora), Jorge Ortiz, (ingeniero de datos), Camila Rojas (cientista de datos).

de la violencia, visibilizando la distribución diferenciada de agresiones según tipo de cargo, con una concentración mayor en alcaldías y gobernaciones, donde los discursos de odio superaron el 5% del total de mensajes analizados, umbral que en estudios comparados rara vez se sobrepasa.

Los resultados evidencian que la violencia digital contra candidatas es sistemática, afectando con especial crudeza a mujeres que desafían roles de género o que ocupan cargos de mayor visibilidad. Por ejemplo, un 69% de las candidatas reportó haber sufrido agresiones, con altos niveles de mensajes sexistas, insultos y difusión de información falsa, que afectaron su derecho a la honra y la dignidad. El impacto de estas vulneraciones es profundo: más del 40% de las afectadas consideró abandonar la política y un tercio reportó haber limitado su libertad de expresión en redes. Un hallazgo importante de este estudio es que la violencia se procesa mayoritariamente en redes afectivas personales, con baja respuesta institucional y partidaria (solo el 10% recibió apoyo de su partido) y un nivel mínimo de denuncias (11%), lo que pone de relieve la falta de herramientas para afrontar el fenómeno. Estos hallazgos confirman que las redes sociales son, simultáneamente, un espacio de visibilización política y de violencia de género, y que la falta de mecanismos de protección institucional refuerzan un clima de impunidad que impacta desproporcionadamente el derecho de las mujeres a la participación política plena y a ejercer sin obstáculos su libertad de expresión⁶⁸.

Por último, destaca la actual implementación de la *Encuesta Web Diversidades* que levantó el Instituto Nacional de Estadísticas entre julio y septiembre de 2025. Esta encuesta, a nivel nacional, y que se desarrolla por primera vez en el país, busca generar estadísticas sobre la población de las diversidades sexuales y de género, sus características sociodemográficas y sus experiencias. Está dirigida a las diversidades

68. En esta misma línea, la *Encuesta Nacional de la Juventud* del Instituto Nacional de la Juventud - INJUV, que se realiza cada tres años desde 1994, en su novena versión (2021) buscó trazar la situación de acoso en redes sociales. Para ver resultados, visitar <https://www.injuv.gob.cl/9encuesta>.

sexuales y de género, es decir, a quienes se identifican como lesbianas, gays, bisexuales, no binaries, trans, intersexuales, asexuales, género fluido, y a todas las personas que se sientan convocadas, y busca mapear, entre otras cosas, conceptualizaciones y experiencias de acoso, maltrato y discriminación en el ámbito de la vida cotidiana, incluidos los espacios virtuales⁶⁹.

Ahora bien, en cuanto al levantamiento de información sobre *funas*, el Estado no cuenta con información oficial y la que existe, se refiere a esfuerzos hechos desde la academia. Por ejemplo, los resultados de la versión 2021 de la encuesta *Jóvenes, Participación y Medios* de la Universidad Diego Portales⁷⁰, mostró que casi un 40% de los jóvenes ha apoyado funas al darle *likes*, o compartirlas en sus propias redes sociales (26%), aunque sólo un 3% afirmó haber iniciado una. Además, un 15% reconoció haber ofendido a otros en sus interacciones *online*, un 10% stalkado o vigilado a otras personas y un 3% ha publicado imágenes o contenido privado de otros(as) en sus redes.

Recientemente, un proyecto de monitoreo social de la Universidad del Alba (2024)⁷¹ reveló que el 57% de las personas encuestadas declaró estar

69. Ver pregunta 54.2, módulo VI sobre discriminación y violencia. Cuestionario de la Encuesta en https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/encuesta-diversidades/formularios/encuesta-web/muestra-cuestionario-encuesta-web-diversidades.pdf?sfvrsn=b60b888c_4.

70. Nota técnica del estudio informado por la Universidad Diego Portales: estudio cuantitativo en base a encuestas cara a cara en hogares. Muestra probabilística, estratificada, no proporcional a nivel de región, alcanzando un número de 1.005 casos distribuidos en Valparaíso (302), Biobío (298) y Región Metropolitana (405). Recolección de datos realizada entre los días 1 de octubre y 8 de noviembre de 2021. Para ver más, consultar en <https://ciclos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2024/01/Informe-encuesta-Jovenes-2021.pdf>

71. Nota técnica del estudio informado por la Universidad del Alba: muestra de 800 casos, articulado a partir de un muestreo probabilístico estratificado, para asegurar la representación de variables sociodemográficas como género, edad, nivel socioeconómico, y región. La recolección de datos se realizó mediante encuestas telefónicas aplicadas entre el 1 y 13 de septiembre de 2024. Para ver más, revisar el siguiente link: <https://www.udalba.cl/wp-content/uploads/2025/08/Encuesta-Monitor-social-del-Observatorio-Social.pdf>

dispuesto a funar a un político o autoridad pública que ha cometido conductas que, a su juicio, son reprochables. En esa línea, un 48% las apoya cuando se trata de abuso sexual contra menores, mientras el 27% confesó que se sumaría si es por corrupción o abuso de poder. Sobre las razones para participar en este tipo de actos, un 46% sostuvo que lo haría para que la persona funada “pague por lo que hizo”; el 45% para que actuar mal signifique algún costo, en tanto un 42% aludió al activismo social. Respecto a sus consecuencias, el 43% cree que las funas provocan aislamiento social, el 37% cree que produce pérdida de empleo y el 35% que pueden generar patologías mentales.

VI. Recomendaciones

1. Al Congreso Nacional: concluir el proceso de ratificación de la Convención Interamericanas contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, ambas del año 2013.
2. Al Congreso Nacional, en cumplimiento de los fallos de la Corte IDH, adecuar la legislación interna a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, en lo que respecta a responsabilidades ulteriores, específicamente, a través de:
 - a. La derogación o modificación de los artículos 264 del Código Penal y 284 del Código de Justicia Militar, que tipifican los delitos de amenazas y desacato, según lo señalado por la Corte IDH en el caso Palamara Iribarne.
 - b. La revisión de la tipificación de los delitos de injuria conforme a los parámetros señalados por la Corte IDH y el establecimiento de vías alternativas al proceso penal para la protección del honor de los funcionarios públicos respecto de opiniones relacionadas con su actuación en la esfera pública, como fue indicado en el caso Baraona Bray vs. Chile, párr. 174.
 - c. La adecuación del artículo 323 número 4, del Código Orgánico de Tribunales, como fue indicado en el caso Urrutia Laubreaux vs. Chile, párr. 150.
3. A los órganos colegisladores, se les recomienda fortalecer al Servicio Electoral de Chile (Servel) mediante la entrega de mayores facultades para fiscalizar y denunciar, en contextos electorales, aquellas campañas de desinformación promovidas por actores que no necesariamente están registrados en una elección o plebiscito.
4. A los órganos colegisladores, se recomienda adoptar una ley marco que propicie políticas públicas de prevención y protección para

periodistas y comunicadores, con protocolos de actuación claros y criterios para evaluar el trabajo.

5. Al Poder Ejecutivo, sobre la base del informe de la Comisión contra la Desinformación, se recomienda desarrollar un marco institucional permanente que aborde integralmente, los desafíos de regulación y control, en el ámbito de la libertad de expresión, discursos de odio y desinformación, y fake news.
6. Al Poder Ejecutivo, se le recomienda la adopción de medidas preventivas tanto para abordar el combate contra los discursos de odio e incitación al odio, violencia u hostilidad como para prevenir la desinformación y la propagación de fake news, con el objetivo de:
 - a. Desarrollar un sistema integral de supervisión que oriente, estimule y regule la actividad en las plataformas digitales y el rol de los mediadores de información, para resguardar el derecho a la libertad de expresión, los derechos a la dignidad y honra, y el derecho a la igualdad y no discriminación.
 - b. Crear e implementar una política pública en materia de alfabetización mediática, informacional y digital para la ciudadanía en su conjunto, que asuma los desafíos en materia de tecnologías de información y comunicación.
 - c. Implementar un sistema de evaluación y rendición de cuentas para todas las campañas, guías y programas orientados a combatir los discursos de odio, que incluya indicadores de impacto cuantificables. Este sistema debe generar informes semestrales de eficacia que sean públicos y aseguren la transparencia y cumplimiento de los compromisos adquiridos.
 - d. Establecer alianzas y cooperación entre el Estado, la sociedad civil y los medios de comunicación públicos y privados, para diseñar e implementar iniciativas como campañas de sensibilización, información, educación y otras acciones para promover una resiliencia ciudadana contra la desinformación, la comunicación tóxica y los discursos de odio.

7. A quienes participen en la actividad política en Chile, se recomienda asumir un compromiso público de que sus expresiones y acciones se abstendrán de incurrir, de forma directa o indirecta, en discursos discriminatorios y de odio, así como también en la propagación de desinformación y noticias falsas.

Bibliografía

- ACNUDH. (s. f.). *Libertad de expresión vs. incitación al odio: El ACNUDH y el Plan de Acción de Rabat*. OHCHR. <https://www.ohchr.org/es/freedom-of-expression>
- ACNUDH. (2019). *Preguntas y respuestas para entender el concepto y alcance del derecho a la libertad de expresión*. <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2019/07/007-Preguntas-y-Respuestas-para-Entender-el-Concepto-y-Alcance-del-Derecho-a-la-Libertad-de-Expresi%C3%B3n.pdf>
- ACNUR. (2025). *El odio viral: Desinformación, noticias falsas y discursos de odio en redes sociales contra la población extranjera en Chile*.
- Anguita, P. (2005). *El derecho a la información en Chile: Análisis de las leyes no. 19,733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo* (Ley de prensa) (LexisNexis).
- Anguita, P., Bachman, I., Brossi, L., Elórtegui, C., Escobar, M. J., Ibarra, P., Lara, J., Padilla, F. y Peña, P. (2023). *El fenómeno de la desinformación: Revisión de experiencias internacionales y en Chile*. Comité Asesor contra la Desinformación; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.
- Anguita, P., Bachman, I., Elórtegui, C., Escobar, M. J., Faure, A., Ibarra, P., Lara, J., Padilla, F. y Peña, P. (2023). *Recomendaciones para contrarrestar la desinformación en Chile*. Comité Asesor contra la Desinformación; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.
- Article 19. (2015). *Manual Discurso de odio*. <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2020/03/ARTICLE-19-Manual-sobre-el-%E2%80%99Discurso-de-Odio%E2%80%99.pdf>

- Asamblea General de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/67/357, 7 de septiembre de 2012.
- Cajigal Germain, J. P. (2018). *Los discursos de odio como límite a la libertad de expresión*. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/159498>
- Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011.
- Comunicación para la Igualdad y Heinrich Böll Stiftung cono sur. (2021). *¿Es posible debatir en medio de discursos de odio?: Activismo feminista y grupos antiderechos en el Cono Sur de América Latina* (primera ed.). Comunicación para la Igualdad Ediciones. <https://comunicarigualdad.com.ar/es-posible-debatir-en-medio-de-discursos-de-odio/>
- Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “amenazas a la libertad de expresión en línea en tiempos turbulentos”, A/80/341, 18 agosto de 2025.
- Consejo Nacional de Televisión. (2023). *Discursos de odio*, revisión bibliográfica.
- Contreras Vásquez, P. y Lovera Parmo, D. (2021). *Redes sociales, funas, honor y libertad de expresión: Análisis crítico de los estándares de la jurisprudencia de la Corte Suprema chilena*. Derecho PUCP, (87), págs. 345-371. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202102.010>

- Cordero, L. (19 de diciembre de 2022). Discurso de odio. *La Segunda*. <https://espaciopublico.cl/discurso-de-odio/>
- Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, N° 5.
- Corte IDH, Caso Baraona Bray vs. Chile (24 de noviembre de 2022).
- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (19 de septiembre de 2006).
- Corte IDH, Caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile (5 de febrero de 2001).
- Corte IDH, Caso Palamara Iribarne vs. Chile (22 de noviembre de 2005).
- Corte IDH, Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile (27 de agosto de 2020).
- Derechos Digitales y Díaz Hernández, M. (2020). *Discursos de odio en América Latina: Tendencias de regulación, rol de los intermediarios y riesgos para la libertad de expresión*.
- Dorante, A. y Diario Constitucional. (31 de mayo de 2020). «Funar» por las redes sociales no es un derecho ni una denuncia, es un delito. *Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/funar-por-las-redes-sociales-no-es-un-derecho-ni-una-denuncia-es-un-delito/>
- Escobar, J. (10 septiembre de 2017). Delito de incitación al odio o a la violencia en Chile. Una tarea pendiente. *Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/delito-de-incitacion-al-odio-o-a-la-violencia-en-chile-una-tarea-pendiente/>
- González, F.; Mera, J. y Vargas, J. E. (1991). *Protección Democrática de la Seguridad del Estado. Estados de excepción y Derecho Penal Político*.

- González, F. (2000). *Leyes de Desacato y Libertad de Expresión*, Colección Informe de Investigación, Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie Publicaciones Especiales N° 10, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.
- González Morales, F. y El Mostrador. (2 de septiembre de 2025). Abriendo la compuerta a la censura: Humor y política. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2025/09/02/abriendo-la-compuerta-a-la-censura-humor-y-politica/>
- INDH. (2014). *Informe Proyecto de Ley que tipifica el delito de incitación al odio racial y religioso*. Boletín N° 7130-07 Aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de octubre de 2014—Sesión 223 (p. 11).
- INDH. (2018). *Minuta Proyecto de ley que tipifica el delito de incitación a la violencia*. Boletín N° 11424-17, Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 11 de junio de 2018 – sesión ordinaria N° 428.
- INDH. (2023). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2023* (p. 437).
- Marcazzolo Awad, X. (2022). Libertad de expresión y derecho penal: Breve referencia a la tipificación de delitos de incitación al odio en el derecho chileno. *Revista Actualidad Jurídica*, 23(46), 109-124.
- Naciones Unidas (2011), Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*.
- Naciones Unidas. (2011). Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290, 10 de agosto de 2011.

- Naciones Unidas. (2019, junio 18). Estrategia y plan de acción de la ONU. <https://www.un.org/es/hate-speech/un-strategy-and-plan-of-action-on-hate-speech>
- Naciones Unidas. (2021). Promoción del diálogo y la tolerancia entre religiones y culturas para contrarrestar el discurso de odio, A/RES/75/309 (p. 5).
- Nash Rojas, C. (2024). Derechos humanos, redes sociales y protección judicial: Criterios para resolver conflictos entre derechos a la luz de las obligaciones internacionales del Estado. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 13, 1-19. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2024.67197>.
- OCDE. (2024). Hechos frente a falsedades: Fortaleciendo la democracia a través de la integridad de la información. <https://doi.org/10.1787/06f8ca41-es>
- ODC, Observatorio del Derecho a la Comunicación. (2024). Vulneraciones en contra de la Prensa en Chile 2024, Informe de resultados del sistema de monitoreo de agresiones a la prensa.
- Paul Díaz, Á. (2012). La penalización de la incitación al odio a la luz de la jurisprudencia comparada. *Revista Chilena de Derecho*, 38(3), 573-609.
- PNUD. (11 de mayo de 2025). *Herramienta eMonitor+ y elección primaria en Chile*. <https://www.undp.org/es/chile/noticias/herramienta-emonitor-y-eleccion-primaria-en-chile>
- Poder Judicial de Chile. (4 de septiembre de 2025). *Corte de Valparaíso acoge desafuero de diputado Sergio Bobadilla y ordena formación de causa por injurias graves con publicidad*. <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/131803>

- Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), el Representante para la Libertad de Medios de Comunicación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana (OEA). Declaración Conjunta sobre Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. 2001.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2015). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales Trans e Intersex en América*.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2017), estándares para una internet libre, abierta e incluyente.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos (2019). *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2023). *Desinformación, pandemia y derechos humanos*.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.. (2025). *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión: Actualización 2025*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/marcojuridico2025ES.pdf>
- Rivas, J. (7 de enero de 2023). *El Discurso de Odio, límites a la libertad de expresión*. A propósito de los dichos del diputado del Partido Republicano, Johannes Kaiser. *Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/el-discurso-de-odio-limites-a-la-libertad-de-expresion-a-proposito-de-los-dichos-del-diputado-del-partido-republicano-johannes-kaiser/>

- Subsecretaría del Interior. (28 de septiembre 2023). *Resultados consulta ciudadana sobre violencia digital 2023*. <https://generoyparticipacion.interior.gob.cl/media/2023/12/Resultados-Consulta-Ciudadana-Virtual-sobre-Violencia-Digital.pdf>
- UDDTV (Director). (11 de abril de 2024). *Seminario Internacional | Desórdenes informativos y procesos electorales en Latinoamérica*. <https://uddtv.udd.cl/video/seminario-internacional-desordenes-informativos-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>
- Zúñiga, Y. (20 de diciembre de 2022). El discurso de odio. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-yanira-zuniga-el-discurso-de-odio/YZSRSJIUCBHFB0HC6NIRWYBK4U/>.



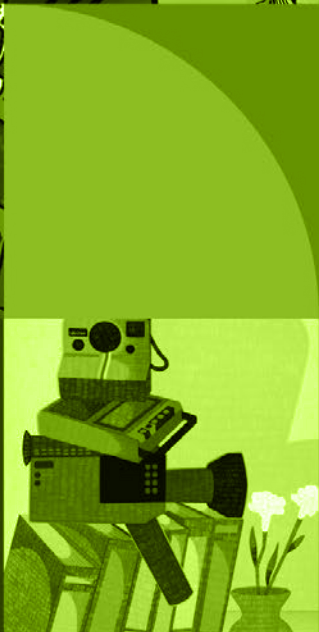
Capítulo 4: **Garantías del derecho a la libertad de expresión y límites a los discursos de odio**

Informe Anual 2025

Situación actual de los derechos humanos en Chile

La versión completa puede encontrarse en la
[Biblioteca Digital del Instituto Nacional de Derechos Humanos](#)





INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

