



Ius Comitiālis  
ISSN: 2594-1356  
iuscomitalis@uaemex.mx  
Universidad Autónoma del Estado de México  
México

Chaires Velasco, Enrique José  
Funcionarios públicos y su libertad de expresión en materia electoral dentro de redes sociales  
Ius Comitiālis, vol. 3, núm. 5, 2020, Enero-Junio, pp. 149-160  
Universidad Autónoma del Estado de México  
México

DOI: <https://doi.org/10.36677/iuscomitalis.v3i5.13966>

- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)



# Funcionarios públicos y su libertad de expresión en materia electoral dentro de redes sociales

## Public officials and their freedom of expression in electoral matters within social networks

ENRIQUE JOSÉ CHAIRES VELASCO\*



Esta obra está bajo licencia Creative Commons  
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0  
International (CC BY-NC-SA 4.0)

### Resumen

En la democracia uno de los derechos fundamentales para el ejercicio efectivo de los derechos políticos de sufragio activo y pasivo es la libertad de expresión al permitir por un lado la emisión de opiniones para la construcción de una idea clara que coadyuve a la emisión de un voto informado. El presente trabajo se enfoca en la libertad de expresión en el contexto electoral dentro de las redes sociales y la infracción a la norma por opiniones de funcionarios públicos.

### Palabras clave

Redes sociales, libertad de expresión, funcionarios públicos, democracia, restricción.

### Abstract

In democracy, one of the fundamental rights for the effective exercise of the political rights of active and passive suffrage is freedom of expression by allowing, on one hand, the issuance of opinions for the construction of a clear idea that contributes to the casting of a vote informed. The work focuses on freedom of expression in the electoral context within social networks and the violation of the rule by opinions of public servants.

### Key words

Social networks, freedom of expression, public servants, democracy, restriction.

---

\*Maestro en Derecho. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, México.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9300-7820>. Correo electrónico: [enrique\\_chaires@ucol.mx](mailto:enrique_chaires@ucol.mx)

## INTRODUCCIÓN

Actualmente es imprescindible hablar o estudiar una democracia sin hacer referencia a los nuevos mecanismos de comunicación surgidos a partir del desarrollo y acceso al internet, principalmente a través de las redes sociales.

En el debate electoral, el ingreso a más y mejores medios para desarrollar la libertad de expresión constituyen una pieza angular para tener una sociedad informada con herramientas más extensas para tomar las mejores decisiones en la selección de representantes populares. De esta manera, el tema cobra interés especial para su análisis en virtud de que el ejercicio de la libertad de expresión se encuentra en completo crecimiento dentro del terreno electoral, especialmente con el uso de las plataformas de las redes sociales, lo anterior es provocado por la deficiente indicación respecto de la operación de las plataformas digitales, porque los medios de comunicación tradicionales requieren de la negociación con un tercero para la concreción y difusión de contenidos.

En este orden, la pauta de interés nace por el crecimiento de las redes sociales y su utilización por los funcionarios públicos, quienes bajo el amparo de la libertad de expresión aprovechan este mecanismo de comunicación en internet para emitir comentarios o cualquier tipo de expresión de contenido electoral, apartada de su perfil de funcionario, lo que genera problemas de inequidad en la contienda debido al sobre posicionamiento de un funcionario con respecto a los intereses políticos de otros actores en campañas por la naturaleza de su cargo y los recursos a los cuales accede, situación que desencadena conflictos jurídicos. Así, el problema se centra en que las redes sociales pueden utilizarse como dos vertientes, las cuales no quedan claras y son difíciles de distinguir y separar, el uso con fines estrictamente personales y la utilización con objetivos del trabajo como funcionario público.

De esta manera, para garantizar la celebración de procesos electorales en condiciones de equidad e igualdad, el marco jurídico mexicano ha contemplado la construcción de un modelo de comunicación política sustentado en radio y televisión, con el objetivo de generar tiempos específicos para cada actor político, evitar el uso de recursos de procedencia ilícita, y restringir el poder económico como arma para el sobre posicionamiento de candidaturas. Pero todo esto, con las redes sociales se ha transformado y dichos objetivos han cambiado, ahora la libertad de expresión en materia electoral se ha fortalecido, pero también genera problemas, como el caso de que los funcionarios públicos generen opiniones y contenidos bajo el amparo de este derecho con el objetivo de persuadir a los gobernados.

Lo anterior deriva en controversias constantes en los tribunales, creándose algunas líneas interpretativas en torno a las redes sociales y la libertad de expresión, la infracción de las redes sociales a la norma electoral, restricciones y alcances de las expresiones de los funcionarios públicos en los espacios de internet dentro de

procesos electorales. De cara a la judicialización de las elecciones se ha pronunciado Nohlen (2006), quien explica a la justicia electoral como un elemento crucial para la existencia de la democracia, al ser una pieza de legitimación, según el autor “existen dos fuentes de legitimidad: la legitimidad de entrada (*input legitimacy*) y la legitimidad de salida (*output legitimacy*)” (p. 110), desde esta perspectiva, el derecho electoral participa dentro de la legitimidad de entrada porque con ella se “dirige y vigila el proceso político” (Nohlen, 2006, p.110). Así, es preciso identificar que las discusiones en los tribunales funcionan para ordenar y regular el proceso electoral, específicamente con la libertad de expresión discuten cómo se desarrolla dentro de las redes sociales, todo a la luz de ver sus características y los elementos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en las leyes electorales para asegurar equidad y la imparcialidad en la contienda electoral.

### LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL CONTEXTO ELECTORAL

Para mantener un sistema electoral sólido es indispensable contar con un abanico de derechos fundamentales que hagan de la democracia un verdadero sistema de acceso plural a las ideas, en ese sentido, Dahl (2013) ha manifestado y expresado con acierto que “algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes” (p. 15), los elementos a los que el autor hace referencia se trata de derechos en donde destaca la libertad de expresión y la diversidad de fuentes de información, acompañadas, por supuesto, de derechos básicos para la arquitectura electoral como el de voto y asociación.

Entonces, la libertad de expresión y el derecho de la información resultan garantías esenciales para consolidar el sistema democrático, porque para tener un sistema plural de opiniones se requiere más y mejores fuentes de información para proyectar la libertad de expresión, así como para recibirla (derecho de la información).

Lo anterior porque el Estado dentro de sus funciones debe garantizar lo siguiente: 1) la existencia de medios de información diversos y variados; 2) la apertura y acceso a dichos medios de información para el mayor número de personas posibles; 3) que el acceso a los medios de información sea en condiciones de igualdad y equidad, porque conforme a lo indica Fiss (1999), “el fin que se persigue representa una concepción de la democracia que exige que la expresión del poderoso no ahogue o menoscabe a la del menos poderoso” (p.29).

Atendiendo a las ideas anteriores, las redes sociales se materializan como las herramientas capaces de satisfacer cada una de las tres ideas expuestas, porque su contenido es libre, de acceso público y goza de mayor penetración, avanzando como un espacio plural para la distribución de información, desplazando con celeridad a los mecanismos tradicionales de difusión de ideas y contenido electoral, como radio y televisión, sin que lo anterior suponga o niegue la existencia de problemas, ya que así como avanza y crece el disfrute de redes sociales, las dificultades lo hacen a la par, o de manera más ágil porque actualmente la regulación dentro del espacio de internet es nula y provoca la vulneración constante a los principios electorales.

De esta forma, el crecimiento del acceso a internet y en consecuencia del uso de las redes sociales en México ha aumentado, así lo refleja la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDU-

TIH) realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI, 2017), al señalar que la cantidad de personas usuarias de internet en el país es de 63.9% de la población y ha estado en aumento con respecto a los ejercicios de años anteriores. Con lo expresado se demuestra que a través de internet y sus plataformas de redes sociales se están tejiendo nuevos mecanismos de acceso a la información tal y como una democracia consolidada requiere. El debate electoral también ha cambiado y su terreno se extiende de trabajar sobre medios de comunicación tradicionales como la radio y televisión, se amplía a los comentarios de las redes sociales, en consecuencia, las normas deben mirar las problemáticas en sentido, uno de las más sentidas es la participación de los funcionarios públicos en redes sociales, quienes bajo el amparo de la libertad de expresión durante las elecciones tomando partido, compartiendo información o emitiendo comentarios a favor o en contra de candidaturas o partidos políticos.

Esta circunstancia se enfoca en considerar a las redes sociales como verdaderos mecanismos de información y no como simples instrumentos de entretenimiento, al menos así lo han dejado ver los funcionarios públicos porque en sus redes sociales de forma reiterada colocan información y comentarios relacionados con su actividad profesional, la cual tiene una influencia en las personas porque ven a los funcionarios en su perfil en redes sociales con la posición de su cargo adquiriendo los comentarios como información de la función y no como ideas de la persona en su esfera civil. Esto se recrudece en redes sociales durante las campañas políticas, porque bajo argumentos de libertad de expresión emiten sentimientos e ideas a favor o en contra de algunas propuestas políticas, por lo que las personas de ver la información estatal de un funcionario público pasan a percibir su sentimiento político. Estas conductas generan debates jurídicos sobre todo por su novedad, ya que se debe garantizar a partir de las expresiones de funcionarios públicos que se cumpla la ley y existan condiciones de equidad e igualdad en la contienda.

Internet y redes sociales están redefiniendo el modelo de libertad de expresión y de actuación electoral, tanto para los funcionarios públicos como para la autoridad, que debe hacer valer la ley y que antes solamente observaba lo acontecido en radio y televisión. Estos medios eran la única vía para la difusión de discursos, imágenes, propaganda electoral o cualquier contenido tendiente a formar una opinión positiva o negativa de las personas en materia electoral respecto de un personaje político, partido o candidatura y es de esa manera la necesidad de instaurar un modelo de comunicación política electoral para garantizar la equidad y la igualdad en la contienda desde la exposición de material en campañas y fuera de ellas. Así, la autoridad administrativa electoral tenía control y equilibraba espacios. Sin embargo, las redes sociales han transformado esos objetivos y ahora cualquier persona, pero sobre todo los funcionarios públicos tienen medios de difusión diaria y constante.

Conforme a lo anterior, la participación de la radio y televisión se convierten en los antecedentes de las redes sociales en internet, como instrumentos de difusión de contenido electoral. Han sido pieza angular en el proceso de consolidación de la democracia de nuestro país al permitir dos aspectos principales: a) garantizar el derecho de libertad de expresión y derecho de la información de los ciudadanos, al contar con un espacio de escrutinio y promoción de partidos políticos y aspirantes; y, b) la radio y televisión construyeron con su evolución todo el sistema de comunicación política.

Con ambas características, no obstante, sus ventajas, se crearon problemas, entre ellos la distribución de espacios en los medios de comunicación, el financiamiento, fiscalización, la equidad en la contienda y la igualdad de oportunidades. Razón por la cual se legisló e impusieron requisitos en la ley electoral para garantizar procesos

electorales equitativos. Así, en 1990, en el extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE) se introdujo un apartado específico sobre prerrogativas en materia de radio y televisión con el objetivo de ordenar y asegurar el uso adecuado del espacio para garantizar la libertad de expresión mediante difusión de ideas políticas, así como distribución de propaganda electoral.

Conforme avanzó el sistema electoral de nuestro país, con una autoridad administrativa independiente y después con un organismo judicial perteneciente al Poder Judicial de la Federación, la democracia comenzó a consolidarse con reglas y autoridades electorales. Así, en el proceso electoral del 2006 se derivó el nacimiento del Procedimiento Especial Sancionador, el cual fue modificado en la reforma política del 2014, para quedar dividido en dos instancias: la primera, realizada por el Instituto Nacional Electoral (INE), quien recibe las denuncias, investiga y desahoga audiencias de pruebas y alegatos; y, segunda, parte correspondiente a la sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), autoridad que recibe del INE el expediente para su estudio y resolución, fijando sanciones en contra de dichas regulaciones que van desde multas hasta nulidades electorales.

En ese sentido, las reformas electorales han sido insistentes en ordenar el ejercicio de la libertad de expresión y derecho de la información en la esfera electoral, sobre todo enfocadas en la manera de acceder a los medios de comunicación masiva (radio y televisión). Una de ellas fue la del 2007, donde se trazó como eje fundamental garantizar el ejercicio electoral en condiciones de igualdad, en ese sentido, Guillermo Tenorio Cueto (2014) explica que la “equidad electoral cobró un significativo sentido en la construcción de la democracia mexicana, teniendo como uno de sus efectos la limitación de la libertad de expresión a partir de la adquisición de tiempos en los medios masivos de comunicación” (p. 46). Las limitaciones de la reforma implicaron la prohibición de la calumnia y la denigración como parte del discurso político en toda propaganda política electoral distribuida por los partidos políticos en radio y televisión.

La propuesta del autor, refleja la necesidad de señalar restricciones al derecho de libertad de expresión en radio y televisión para tener certeza de los procesos electorales en cuanto a la adquisición de espacios, sin que ello implique la censura a los contenidos, la imposición de ideas, o ideologías que debían ser distribuidas con absoluta libertad.

Lo que las normas electorales han procurado es dotar de certeza el espacio de trabajo dentro y fuera de los procesos electorales para tener la participación de candidatos o candidatas en condiciones de igualdad, evitando que alguno de ellos inicie la contienda con la ventaja obtenida producto del poderío económico, que permite el sobre posicionamiento de la imagen en los medios de comunicación, o por el contrario, el abuso del servicio público para influenciar al electorado respecto de la preferencia a personas determinadas o partidos políticos, a través de opiniones expresadas en medios de comunicación en donde las personas no pueden ingresar de forma tan sencilla, como radio y televisión. Pero con las redes sociales, los funcionarios públicos han encontrado un espacio perfecto para darse a conocer bajo el amparo de sus funciones en el Estado y la libertad de expresión. De esta forma bajo el derecho de emitir opiniones de manera libre hacen propio el ejercicio público para dotarse de popularidad y adquirir ventaja en la competencia política, o por otro lado, para citar opiniones de carácter político y que dificulta a la ciudadanía si lo hacen como persona civil o bajo el cargo de funcionario.

Ahora, la discusión electoral centra gran parte de su espacio en lo que se haga en redes sociales, ahí se potencializa el discurso político y la democracia, aumentando los canales para acceder al ejercicio amplio de libertad de expresión. El problema actual es que el internet y la difusión en redes sociales escapa al orden normativo, tal y como se ha establecido en medios tradicionales de radio y televisión, razón por la cual se han presentado discusiones en los tribunales especializados para dirimir las dudas y dotar de certeza los actos vertidos por las opiniones en redes sociales dentro del ejercicio electoral.

Sin embargo, el uso y disfrute de las redes sociales se convirtieron en una pieza angular para la democracia, pero debe convivir con el derecho electoral al procurar que la libertad de expresión se mantenga, en ese sentido, todo debate electoral recurre a la expresión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH), quien desde 1985 ha explicado que:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre (COIDH, Opinión Consultiva OC-5/85, parr. 70).

De lo anterior, se refleja que la libertad de expresión en su caso debe estar presente a través de los más y diversos medios posible, sin embargo, junto al derecho de la información debe observarse que no se desvirtúen y sean ejercidos en detrimento del correcto ejercicio de los procesos democráticos, por ejemplo, usados para tomar ventaja en las elecciones con el acceso desmedido a la promoción de la imagen e idea política que coloque a las elecciones en condiciones de desigualdad de competencia. En sentido similar se ha pronunciado Díaz Revorio (2018) al precisar:

En ciertos casos es posible que la libertad de expresión precise de ciertas restricciones en periodo electoral. Es esta una etapa particularmente delicada, en la que es muy importante garantizar un proceso limpio y neutral que no pueda verse alterado por la intervención de los poderes públicos ni de determinados sujetos, cuyo peso o poder pueda afectar la apertura y la igualdad de oportunidades que deban presidirlo (p. 237).

La manifestación en torno a las restricciones requiere de un estudio establecido desde criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, para valorar en cada medida impuesta la lesión al derecho de libertad de expresión en materia electoral. Al momento, la discusión no se ha centrado en la desproporcionalidad de la regulación del espacio de redes sociales en internet, ha girado en el sentido de valorar la equidad y la imparcialidad en las contiendas electorales, para evitar la competencia desequilibrada en el ejercicio del poder.

La libertad de expresión en redes sociales necesita ser un ejercicio libre, pero ajustado a la normativa electoral para cumplir con una competencia electoral pareja, en igualdad de circunstancias, donde no prive el interés de funcionarios públicos que mediante recursos e imagen derivada de su cargo pretendan obtener ventaja

respecto del resto de propuestas existentes, ya sea consolidadas o en construcción. Así, las expresiones en redes sociales pueden ser sujetas de infracciones a las leyes electorales, porque si bien maximizan la democracia por la facilidad otorgada para dar pluralidad a la divulgación de opiniones no están exentas de reglas que deben cumplirse y del análisis concreto a las manifestaciones vertidas en dichos medios para configurar el nivel de sanción.

### FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y REDES SOCIALES: INFRACCIÓN A LA NORMA ELECTORAL

La problemática actual de las redes sociales es que el contenido y espacio en ellas usado escapa a las posibilidades normativas que las leyes electorales contemplan para ordenar los procesos electorales, debido a su inmediatez y facilidad de acceso en su manejo. De esa forma, se han presentado diversas discusiones en los tribunales especializados para dirimir las dudas y dotar de certeza los actos vertidos por las opiniones de los funcionarios públicos en dichos espacios de internet en el ejercicio electoral.

En ese orden, la controversia de las redes sociales y la infracción a la norma electoral por expresiones u opiniones vertidas en ellas por funcionarios públicos reflejan las dificultades que deben discutirse, sobre todo abordar la posibilidad de sancionar a un funcionario público por realizar publicaciones en redes sociales a partir de un caso concreto, así, resta definir y colocar especial atención a las siguientes ideas o conceptos para entender el conflicto. Primero, cuáles son las infracciones que se pueden cometer a las leyes electorales a partir del ejercicio de la libertad de expresión; segundo, en qué momento es posible transgredir la norma electoral al emitir expresiones en redes sociales (fuera o dentro de proceso electoral); y, tercero, cuáles son las restricciones que se pueden imponer al derecho de libertad de expresión dentro de un proceso electoral.

*Infracciones que se pueden cometer a las leyes electorales a partir del ejercicio de la libertad de expresión.* Existen dos formas más allá de la Constitución Política de localizar infracciones a las leyes electorales, una es desde la competencia electoral propiamente dicha, la cual abarca las leyes especializadas de la materia, por ejemplo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2019), o bien, la instancia penal por medio de los delitos electorales.

En el terreno de delitos electorales es posible encontrar sanciones específicas que pueden ser impuestas a los funcionarios públicos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE, 2019). Contempla en el artículo 11 las infracciones que podrá cometer todo servidor público, por ejemplo, condicionar la prestación de un servicio público, coaccionar a los subordinados para que voten o participen en eventos o actos proselitistas por mencionar los más representativos. Sin embargo, la precisión es que no se señala una prohibición o censura al derecho de libertad de expresión, es decir, puede hablar y expresarse cualquier funcionario, pero si sus comentarios en redes sociales son para incitar alguno de los delitos prescritos en la ley, como el llamado al voto a las personas que dependen de él, da margen para iniciar un proceso de investigación.

*Momento en el cual se transgrede la norma electoral.* Para estar en condiciones de evaluar el periodo donde se dan las violaciones a las normas electorales es conocer el Estado de desarrollo desde dos posiciones. Primera, ver si el desarrollo de



las expresiones en uso de libertad de expresión y el mecanismo de acceso a ellas se ejecuta dentro o fuera de un proceso electoral. En caso de ser dentro de la presente instancia el margen de tolerancia es aún mayor, debido a que no está en juego la competencia electoral y no se vulneran de forma clara los principios de equidad o igualdad en la contienda. Segundo, las ideas resultan expuestas dentro de un proceso electoral. El margen de apreciación de los derechos de libertad de expresión y de la información sigue siendo amplio en el sentido crítico de apertura, sin embargo, se acota con la valoración de espacios, al contar con candidaturas establecidas o en proceso de selección, lo cual coloca en un momento decisivo cualquier acción debido a sus consecuencias para incidir en las preferencias.

*Restricciones que se pueden imponer al derecho de libertad de expresión dentro de un proceso electoral.* El ejercicio de la libertad de expresión dentro de un periodo electoral debe ser amplio para el fortalecimiento de la democracia al obtener como se ha sostenido más y mejores medios para el intercambio de opiniones sobre las distintas opciones de elección. Sin embargo, cabe precisar que como tal no está contemplado un proceso de censura a la manifestación de las ideas, pero se aprecia la emisión de opiniones a manera de restricción, para garantizar la vigencia de la imparcialidad y la equidad en la contienda, evitando que un servidor público abuse de su posición para lograr objetivos concretos de cara al proceso electoral. Entonces, las restricciones localizadas parten de la Constitución Política del artículo 134 y 41.

En el numeral 134 de la CPEUM se dice que los servidores públicos deben: 1) aplicar de manera eficiente los recursos públicos garantizando la imparcialidad, y 2) evitar la promoción personalizada en la propaganda gubernamental. Eso quiere decir que de forma libre no pueden hacer expresiones a nombre propio que relacione recursos públicos y sobre todo que sean tendientes a posicionarse con fines políticos o ajenos a la función y atribuciones desempeñadas, para así, asegurar la competencia igualitaria.

El artículo 41, Base III, Apartado C, de la propia norma fundamental, señala dos restricciones: 1) las personas en su calidad de candidatos o bien los partidos políticos en su propaganda tienen prohibida la manifestación de calumnias. Y, 2) refiere a la prohibición que existe durante el periodo de campañas electorales para difundir por cualquier medio propaganda gubernamental, salvo aquellas dirigidas a la educación, salud o en caso de emergencia.

Existen tres restricciones más, localizadas en la LGIPE, que se enfocan en la propaganda y en el silencio electoral. De esta forma, el artículo 210 señala reglas de colocación de propaganda electoral, la cual debe ajustarse a los tiempos establecidos. Por tanto, no es posible emitir ningún tipo de opinión oral, escrita, vertida por cualquier medio, incluyendo redes sociales, tendiente a convencer respecto de algún proyecto, ya que para lo anterior existen las etapas de tiempo limitadas. Por otro lado, el artículo 213 en su punto 2 contempla una restricción total al indicar:

2. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas, queda estrictamente prohibido publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio de comunicación, los resultados de las encuestas o sondeos de opinión, que tengan como fin dar a conocer las preferencias electorales (LGIPE, artículo 213.2).

Lo anterior implica la cancelación de la libertad de expresión relativa a contenidos electorales en cualquier medio de publicación incluyendo redes sociales. Otra de las restricciones de cancelación total de la opinión se localiza en el artículo 251 de la

propia LGIPE, al precisar que el “día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales” (artículo 251, punto 6).

Consecuencia de lo anterior, es posible ver no solamente las restricciones vigentes a la libertad de expresión, se tiene de manifiesto que no se señala de forma concreta a las redes sociales, aun así, las indicaciones aplican para dichos espacios digitales.

### ANÁLISIS DEL USO DE LAS REDES SOCIALES POR LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La forma en la que las redes sociales son utilizadas constituye uno de los debates más controvertidos en la actualidad para materializar la libertad de expresión. Estamos hablando de la existencia de la embestidura con la que cuentan, porque resulta complicado para los ciudadanos emitir juicios de separación y ver si están frente a las manifestaciones de un ciudadano en su calidad de persona civil o por el contrario del servidor público como tal. Respecto a lo último vale hacer la diferencia, porque también es un derecho de todo servidor público hacer uso de la tecnología con fines personales o de esparcimiento, lo cual quiere decir que no deben mezclarse las opiniones, debe estarse a una estrecha relación entre la función pública y la privada.

Para realizar lo anterior no basta con mirar detenidamente las manifestaciones o ideas vertidas, ya que para la separación entre expresiones de carácter de servidor público deberá atenderse a lo que menciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019) como propaganda, al señalar:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (Artículo 134, párr. 8).

De esta forma, el derecho de los funcionarios públicos debe gozar de un margen de tolerancia mayor dentro del debate político, ajustarse a las disposiciones normativas y hacer una diferencia marcada entre lo que puede ser comentarios de propaganda ejecutados en el carácter de servidor público, o bien, realizados como persona en su formato civil.

Para la distinción anterior, no obstante, el artículo constitucional debe atenderse a los siguientes puntos de análisis concretos para determinar la influencia de las exposiciones en redes sociales y ver si se hacen 1) como servidor público o 2) como persona en su carácter civil. En ese orden deberá realizar lo siguiente:

Primero. Aplicar un análisis histórico de la cuenta de la red social sujeta a estudio. En esta parte se hace un contraste entre la historia de apertura de la cuenta con la del funcionario público, determinando que sucedió en primer lugar, la cuenta de la red social o la investidura como funcionario público.

Segundo. Llevar a cabo una inspección de contenido histórico y comparativo. En esta parte se puede ver si las publicaciones de las redes sociales muestran las características citadas por el artículo 134 constitucional tendientes a darle prevalencia a la difusión de nombres, imágenes o símbolos que impliquen la promoción personalizada del individuo. Por otro lado, es posible percatar si las manifestaciones resultan aspectos de interés privado, donde puede existir la imagen y la difusión personalizada, pero distinta a la relación con el cargo de servidor público o sus funciones.

La dificultad en el presente punto es que surgen tres casos a saber en la discusión, los cuales se enlistan a continuación.

a) La difusión de las expresiones en la red social es cien por ciento dirigida a la propaganda personaliza. En dicho supuesto no queda duda que el uso de la red social es con interés particular de influir en la preferencia electoral al contener una plataforma dirigida a la persuasión de las personas. De aquí derivará la observación del momento en que se acciona la cuenta, fuera o dentro de proceso electoral para estar en condiciones de investigar en su caso una posible sanción a la ley electoral.

b) Se encuentran ideas cien por ciento dirigidas a la distribución de contenido privado. Acá, queda de manifiesto que no es posible vincular la cuenta de redes sociales con actos de servidor público a solamente distribuir contenido de recreo, diversión o sin fines políticos o institucionales determinados.

c) La posición más compleja es la de contenido mixto. Resulta difícil de entender y decidir, porque se puede encontrar tanto material privado como de servidor público, en ese orden necesita ver circunstancias de tiempo y modo para saber si una determinada expresión, puede constituir una infracción, se encuentra dentro de las restricciones a la norma electoral y se enmarca dentro de un proceso electoral. En esta parte es donde deben garantizarse los principios de equidad e igualdad en la contienda, para evitar que la difusión en redes sociales escape al orden y trate de tomar ventajas al influenciar la toma de decisión.

Tercero. Observación de la periodicidad. Es preciso identificar partiendo del apartado segundo, si las publicaciones o actividad de la red social son constantes o esporádicas, lo anterior es fundamental para valorar su impacto y ver si se mantienen las expresiones como meros actos de intencionalidad momentánea por el proceso electoral o de lo contrario son realizados con la separación suficiente que impida la generación de incertidumbre en la elección.

Cuarto. Análisis concreto de la expresión vertida. Superados los criterios anteriores se fija la vista en valorar las opiniones divulgadas y ver si son actos que por su encargo hagan necesaria la difusión, son abiertos a llamar el voto y si coaccionan o implican el convencimiento a un proyecto concreto. De ahí procede inspeccionar si dichas opiniones: a) no causan confusión en el electorado para saber si el funcionario público sugiere como la opción correcta a un candidato o candidata o plataforma política especial y b) si el contenido del mensaje y los seguidores de la red social reflejan un poder de penetración que haga variar el resultado electoral, o bien, la idea de que las personas seguidoras de dicha red social tienen del servidor público para dejarse influenciar y tomar una decisión que ya no resulta del todo libre.

## CONCLUSIONES

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental pilar de toda sociedad porque a través de él se abona a la construcción de mejores democracias. Su avance depende del Estado de la democracia, porque sin la expresión no es posible la manifestación plural de ideas, en ese sentido, se puede tener a) una democracia limitada, en donde la participación de la libertad de expresión sea acotada, restringida, con pocas alternativas para su ejercicio; b) una democracia amplia, con libertad de expresión más extensa, con limitaciones válidas que hacen de su ejercicio un criterio para la equidad y la imparcialidad en los procesos electorales. Todo lo anterior redundaría en sistemas democráticos de mayor calidad, es decir, con reglas claras, derechos reconocidos, medios necesarios y suficientes para la emisión y recepción de opiniones, así como un sistema de acceso a la justicia definido desde la existencia de recursos efectivos para asegurar la vigencia de los derechos.

De esta forma, la discusión actual se sitúa en la regulación del derecho de libertad de expresión y cómo desde su abuso es posible tener la existencia de elementos materiales que lleven a la infracción de la norma electoral, incluso a la máxima sanción dentro de una elección, la nulidad.

Ahora bien, es preciso resumir algunas ideas en torno al ejercicio de la libertad de expresión dentro de las redes sociales y cómo su abuso es capaz de materializar las sanciones:

Primero. Reconocer a la libertad de expresión como un derecho fundamental en extensión dentro del terreno de internet mediante el uso de las redes sociales. Lo anterior no significa que sea un derecho absoluto, sino que las restricciones impuestas a los funcionarios públicos se instauran como un criterio proporcional para garantizar procesos electorales desarrollados con imparcialidad e igualdad.

Segundo. Se debe analizar el contenido de las opiniones emitidas en redes sociales por los funcionarios públicos en su ejercicio de libertad de expresión para revisar: a) si la información es emitida fuera o dentro de campaña electoral; b) identificar si las expresiones son tendientes a formular posiciones personales, de propaganda inherente a su cargo, o con contenido mixto; c) identificar si los contenidos encuadran dentro del catálogo de restricciones señalada en la Constitución Política o en la ley de la materia.

Tercero. Identificar el uso de las redes sociales. Tener en cuenta cuál es el uso que se le da a las redes sociales como instrumento de comunicación, para lo anterior debe estarse: a) la temporalidad de los mensajes difundidos y la periodicidad; b) la espontaneidad de los contenidos; c) revisión del contenido o intención para ver si tratan de coaccionar o condicionar el voto, es decir, el contenido del mensaje emitido; y d) a partir de los criterios anteriores definir si es posible ver la existencia de uso indebido de recursos públicos.

Cuarto. No debe perderse de vista que las redes sociales se convierten en un verdadero medio de comunicación debido a su penetración e influencia, en consecuencia, procede analizarse a profundidad el contenido de las opiniones para determinar si son realizadas por título personal en carácter de persona civil, o bien representación de la investidura

del puesto desempeñado en donde se debe asegurar que la información pretenda informar sobre campañas, decisiones o actividades dignas del funcionario público.

## REFERENCIAS

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). México. 1990.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). 2019.
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.
4. Dahl, R. (2013). *La poliaquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
5. Díaz, F. (2018). Sátira política en un medio público durante periodo electoral. En Cervantes B., Gama, R., Arrez, E., y Reyes, J. *Comentarios a resoluciones de 2014 y 2015*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
6. Fiss, O. (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. España: Gedisa.
7. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2017). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2017/default.html>.
8. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). México. 2019.
9. Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE). México. 2019.
10. Nohlen, D. (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa.
11. Tenorio, G. (2014). *Libertad de expresión y adquisición de tiempos en radio y televisión. Los desafíos electorales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.