Fotografía: Worawut para Adobe Stock

La importancia de la regulación de las redes sociales digitales en un estado democrático

Salvador Romero Espinosa
Comisionado Ciudadano del ITEI

Resumen

El impacto social, cultural, mediático, económico, legal y político-electoral de las redes sociales digitales es cada día mayor en México (y en todo el Mundo) y sigue creciendo exponencialmente. Dicho impacto y crecimiento se ha presentado en un periodo de tiempo excesivamente breve (apenas poco más de una década) y casi totalmente al margen de las leyes mexicanas, incluidas las electorales, las de comunicación social, las de transparencia y de derecho a la información, así como las de protección de datos personales, que se han quedado "pasmadas" ante la complejidad que dicha regulación representa, dejando en manos de los juzgadores y de los organismos garantes de transparencia, la labor de definir y delimitar los alcances y restricciones de su uso por parte de autoridades y funcionarios públicos.

Por ende, considero que nos encontramos ante una coyuntura tecnológica histórica, que hace impostergable que desde el Poder Legislativo (Federal y el de cada una de las entidades federativas) se realicen las reformas y adecuaciones normativas necesarias para evitar que estas lagunas legales en materia de redes sociales digitales, puedan pervertir el uso político-electoral y propagandístico de dichas herramientas de comunicación tan poderosas, en posible violación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como generar restricciones al derecho a la información pública y a la libertad de expresión, en perjuicio del artículo 6 de la referida Carta Magna, o incluso permitir o fomentar violaciones al derecho a la privacidad en perjuicio del artículo 16 de la Constitución.

PALABRAS CLAVES:
Redes Sociales, Internet, Democracia, Información Pública

I. Algunos antecedentes

Aunque posiblemente existan cientos o miles de antecedentes sobre el impacto de las redes sociales en la gestión pública, la difusión de información pública y la propaganda electoral, únicamente señalaré aquellos que considero más representativos para acreditar la necesidad del análisis profundo y serio que estamos obligados a realizar como país, para regular el uso y manejo de las redes sociales con el fin de fortalecer nuestra democracia.

El objetivo de este listado no es ser exhaustivo, por supuesto, sino que además de presentar un contexto sobre la materia, generar en el lector una inquietud, curiosidad o incluso preocupación sobre los posibles alcances y riesgos que actualmente existen por la falta de regulación de este tema.

I. a. Difusión en redes sociales de información calumniosa.

En el mes de octubre del año dos mil catorce, un alto funcionario del gobierno estatal de Querétaro, difundió desde sus cuentas personales de redes sociales ("Twitter" y "Facebook"), un supuesto comunicado de la Procuraduría General de la República en el que se imputaban delitos y vínculos con el crimen organizado a un diputado federal de dicha entidad. Éste último interpuso una queja en contra del referido funcionario estatal, argumentando que se estaba violentando la ley electoral que prohíbe a los servidores públicos utilizar indebidamente recursos públicos para favorecer o perjudicar a un candidato o partido político dentro de un proceso electoral.

El denunciado, señaló que era falso que hubiera desviado recursos públicos, toda vez que la información la había compartido desde sus "cuentas personales" y además lo había realizado en un día inhábil (sábado) por lo que era evidente para él que no existía ninguna irregularidad en su actuar.

I. b. El uso de "bots" para favorecer o desvanecer tendencias.

El día diecisiete de marzo del año dos mil quince, el portal de noticias británico BBC, dio a conocer un fenómeno que se había presentado el día anterior en la red social "Twitter" (Najar 2015), en el cual había aparecido un "hashtag" (#endíadepuente) aparentemente inducido desde miles de cuentas de redes sociales denominadas como "bots", para reducir la atención a otro tema de interés recurrente (*trending topic*) relacionado con el aparente despido injustificado de una renombrada periodista mexicana (#EnDefensadeAristegui2).

Aunque desde antes de ese acontecimiento ya habían existido menciones y denuncias por el uso de "bots" para favorecer al presidente de la República Mexicana (bautizados popularmente como "peñabots"), fue a partir de 2015 que crecieron los señalamientos y se realizaron investigaciones objetivas y documentadas que aseguraban que existían y que costaban una importante cantidad de dinero cuyo origen cierto era desconocido (Villanueva 2016). Incluso, en el año 2016, un "hacker" colombiano sentenciado a 10 años de prisión, de nombre Andrés Sepúlveda, habría reconocido haber manipulado las redes sociales mexicanas en el proceso electoral del año 2012 (Buentello 2017).

I. c. La renuncia de un edil por culpa de un "tweet".

En el mes de junio del año dos mil quince, apenas unas horas antes de que tomara el cargo una nueva administración municipal encabezada por la alcaldesa de "Ahora Madrid", se dieron a conocer una serie de antiguos tweets publicados por quien había sido anunciado como el Concejal de Cultura de la ciudad, en uno de los cuales, concretamente, realizó un chiste cruel de judíos (Olaya 2015).

Quienes sacaron a la luz estos "tweets", tuvieron que buscar entre alrededor de 50,000 mensajes publicados por dicho personaje, hasta encontrar dos o

tres tweets -publicados cuatro o cinco años antes de la elección-, para exhibirlo públicamente y posteriormente, en un par de días de acusaciones masivas, orillarlo a renunciar al cargo al que había sido electo. Ninguna explicación sobre la razón, origen y contexto de los "tweets" bastó para evitar su "sacrificio".

I. d. Proselitismo en redes sociales por parte de personajes públicos.

En el año dos mil quince, durante el periodo de veda electoral[1] en México, entre los días cuatro y siete de junio, al menos cuarenta y dos personajes públicos de amplio reconocimiento -y número de seguidores- por la naturaleza de sus diferentes trayectorias profesionales (artistas, cantantes, deportistas, conductores, comediantes, etc.), expresaron en sus cuentas públicas de la red social "Twitter", un apoyo claro, directo, sistemático y manifiesto a favor del Partido Verde Ecologista.

Dichas muestras de apoyo se tradujeron en diversas denuncias en contra de dichos personajes y del partido político al que beneficiaban esas muestras de apoyo "digitales", argumentándose que éstas no podían considerarse como ejercicios aislados de la libertad de expresión, sino como propaganda electoral tendiente a influir al electorado en un momento de prohibición; acusación que fue negada desde luego por dichos personajes públicos, quienes dijeron hacerlo en ejercicio genuino de su libertad de expresión.

I. e. La ruptura entre un fiscal y un alcalde en Jalisco.

En el mes de febrero del año dos mil diecisiete, un par de mensajes hechos desde la cuenta personal de "Twitter" del Fiscal General del Estado de Jalisco, en los cuales se criticaba de manera directa y con alusiones a cuestiones de la vida personal del entonces Alcalde de Guadalajara, llevó a que éste último acusara al fiscal de orquestar una campaña oficial en su contra y la de su familia, y a declarar que no era posible volver a tener una relación institucional con él.

Por su parte, el fiscal declaró posteriormente que él no había escrito esos mensajes y que los atribuía a que su cuenta personal había sido "hackeada", o en su defecto, su contraseña había caído en manos de una persona no autorizada.

I. f. La orden de desbloqueo a un ciudadano por parte de un alcalde en Sonora.

En agosto del año dos mil diecisiete, un ciudadano interpuso un juicio de amparo en contra del alcalde del municipio de Nogales, Sonora, debido al bloqueo que había sufrido en la red social "Twitter" por parte de dicho funcionario público. El agravio principal consistió en que al impedirse al ciudadano "seguir" dicha cuenta, se vulneraba en su perjuicio su derecho constitucional de acceso a la información pública por el tipo de información que en ella se publicaba. También señaló que se violaba su libertad de expresión y se constituía como un acto de discriminación.

El alcalde alegó en su defensa que no se trataba de un acto de autoridad, toda vez que la cuenta de "Twitter" era de naturaleza personal (no se trataba de una cuenta oficial del Ayuntamiento que presidía, ni del cargo que ostentaba) y que por lo tanto, el bloqueo no podía ser considerado ni acto de autoridad, ni mucho menos una violación a algún derecho constitucional o humano del quejoso.

I. g. Solicitud de los nombres de usuario de las cuentas de redes sociales.

En los meses de noviembre y diciembre del año dos mil diecisiete, en diversas resoluciones emitidas por el organismo garante en materia de transparencia del estado de Jalisco (ITEI 2017), se resolvieron una serie de recursos de revisión derivados de sendas

[1] Es el periodo de tres días previos a la elección, más el día de la jornada electoral, en que el derecho electoral mexicano prohíbe realizar actos de proselitismo.

solicitudes de acceso a información pública. En dichas solicitudes se pidió a diversos ayuntamientos y al Poder Legislativo, ambos del Estado de Jalisco, se informara cuáles eran las cuentas de redes sociales "oficiales" de los ediles y legisladores de dichos sujetos obligados, habiendo sido éstos omisos en entregar -total o parcialmente-, esa información.

Los argumentos para negarla, básicamente consistían en que dichos funcionarios públicos de elección no tenían cuentas de redes sociales "oficiales" o pagadas con recursos públicos, mientras que por otra parte, el Instituto de Transparencia Jalisciense consideró que se debió valorar tanto la naturaleza de las cuentas de las redes sociales de dichos funcionarios como la información que en ellas se vertía cotidianamente para efecto de poder determinar si dicho dato –el nombre de usuario de la cuenta- se constituía o no como información pública.

I. h. Uso electoral de información personal obtenida de las redes sociales.

En el mes de marzo del dos mil dieciocho, el medio de comunicación "New York Times" dio a conocer en un reportaje periodístico, que los asesores políticos de la campaña del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica utilizaron información y datos personales de más de 50 millones de usuarios de Facebook, de manera aparentemente ilícita, para influir o al menos tratar de influir, en el sentido de su voto (Rosenberg 2018).

Aunque han existido réplicas y contra-réplicas sobre el tema, al parecer es un hecho que la empresa "Cambridge Analytica" logró efectivamente tener acceso a dicha información personal, a través de la publicitación de "tests" o cuestionarios dirigidos a los usuarios de "Facebook", quienes al participar en dichos ejercicios autorizaban a que el administrador o realizador de los mismos tuviera acceso a sus datos personales para "propósitos académicos". Sin embargo, una vez en posesión de dicha información personal, la misma fue utilizada para elaborar "perfiles digitales" de dichos usuarios, para poder determinar sus preferencias electorales y de esa forma poder dirigir campañas personalizadas para inclinar su preferencia por uno de los dos candidatos a la presidencia norteamericana.

I. i. La orden de desbloqueo a un ciudadano por parte del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

El día veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, un juzgado de distrito del Estado de Nueva York, ordenó al presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, el desbloqueo de un ciudadano de su cuenta personal de Twitter, considerando que dicha cuenta, a pesar de haber sido abierta originalmente como "personal", se constituía como un foro público de expresión del titular del Ejecutivo, y que por tanto, cualquier impedimento a un ciudadano para pronunciar su opinión respecto a las cuestiones que desde dicha cuenta se publicaban, era una violación a la Primera Enmienda de la Constitución Norteamericana, en materia de libertad de expresión.

I. j. Gasto sin control en redes sociales.

Apenas el pasado mes de agosto de dos mil dieciocho, el portal de Internet de noticias "Sin embargo" (Ojeda 2018), dio a conocer que producto de una investigación realizada en el portal de Internet del Sistema de Gastos de Comunicación Social (Comsoc), descubrió que el gobierno del Presidente de México (2012-2018), había gastado cuando menos $2,758,000,000.00 (Dos mil setecientos cincuenta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.) en Internet y redes sociales, con el objeto de difundir su imagen y el trabajo de su administración.

Dicha nota periodística señala que la totalidad y los detalles de los servicios, proveedores y costos de estos materiales aún permanece en la opacidad, pero que existe evidencia de que las redes sociales del titular del Ejecutivo buscaron promover su imagen en todas las plataformas posibles, ya que además de las

más populares como “Facebook” y “Twitter”, también existía evidencia de que incursionaron en Pinterest, Google+ e incluso SnapChat.

I. k. Políticas para la difusión de información pública mediante redes sociales digitales.

El día pasado mes de junio de 2019 se aprobó por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales, el proyecto aprobado el cuatro de marzo por las comisiones Jurídica, de Criterios y Resoluciones, y de Vinculación, Difusión, Promoción y Comunicación Social de dicho Sistema, de “Políticas Generales para la difusión de información pública mediante las redes sociales digitales”, las cuales se constituyen como un código de buenas prácticas en materia del uso de redes sociales digitales por parte de autoridades y servidores públicos, y por consecuencia, en el primer cuerpo materialmente normativo que aborda el tema en México.

I. l. La ratificación de la orden de desbloqueo en la cuenta personal de un servidor público a un ciudadano, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El día veinte de marzo de dos mil diecinueve la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ratificó el criterio sostenido en el año 2017 por el juez de distrito en Sonora, y rechazó la revisión interpuesta por el Fiscal General del Estado de Veracruz, en contra de la orden de un juez de distrito de dicha entidad, que le ordenó el desbloqueo de un ciudadano de su cuenta personal de Twitter. En la resolución se argumentó que dicho bloqueo constituía una restricción de acceso a información de interés público, toda vez que el referido funcionario sí publicaba información directamente derivada del ejercicio de su encargo y del cumplimiento de sus funciones y atribuciones, y que por consecuencia esa restricción era en perjuicio del derecho humano de acceso a la información previsto en el artículo 6 de la Carta Magna.

II. Los principales problemas

En este apartado, tomando como punto de partida los antecedentes existentes, vamos a tratar de delimitar cuáles son los problemas que consideramos más importantes producto de la falta de regulación legislativa relacionada con el uso de las redes sociales por parte de autoridades, servidores públicos y actores políticos.

Como premisa natural cabe señalar que las redes sociales digitales son básicamente una extensión del Internet. En otras palabras, si el Internet es el género, las redes sociales vendrían a ser una especie, al igual que el correo electrónico o muchas de las aplicaciones y juegos que funcionan exclusivamente con acceso a Internet. De acuerdo al diccionario en línea de la editorial “Merriam-Webster” una red social (*social network*) es: *“Un servicio en línea o portal a través del cual la gente puede crear y mantener relaciones interpersonales.”*[2]. Por su parte, las “Políticas para la difusión de información pública mediante redes sociales digitales” aprobadas por el Consejo del Sistema Nacional de Transparencia las definen de la siguiente manera: *“Son portales y/o plataformas de Internet, formadas por comunidades de individuos o personas (físicas y/o jurídicas), en las que se permite el contacto o la interacción entre éstos, de manera que se puedan comunicar y/o intercambiar información digital, también conocidas como redes sociodigitales.”*

II. a. ¿Qué debemos entender por “oficial”?

A diferencia de los portales de Internet (dominios), los correos electrónicos, las computadoras, los teléfonos, los vehículos, las armas, bienes inmuebles, etc., en los cuales es muy fácil delimitar el carácter de “oficial” atendiendo al “dueño” de los mismos, en las redes sociales tradicionalmente no se reconoce como tal a un “dueño” de la cuenta, pues en todo caso a quienes “abren” y utilizan una cuenta se les considera como

[2] Traducción libre de: *“an online service or site through which people create and maintain interpersonal relationships.”*

"usuarios" y el único requisito que se les impone es que acepten los términos y condiciones del servicio de dicha red social y cumplan los mismos.

En el caso de los portales de Internet, por ejemplo, existe una entidad que se encarga de verificar la identidad de aquellos administradores de un dominio determinado con extensión oficial ".gob.mx" (e.g. www.te.gob.mx) de tal forma que se garantice que el contenido y la información que se publique en dichos portales, efectivamente tenga origen en una o más personas debidamente legitimadas para "subirla" al sitio correspondiente. En ese sentido, si una sentencia o la convocatoria a un concurso de ensayo es publicada en el portal www.te.gob.mx, cualquier persona que descargue de ahí dichos documentos, parte de una presunción de que dicha sentencia o convocatoria sí corresponde con un documento aprobado por alguna de las instancias competentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y no corresponde a un documento apócrifo elaborado y cargado por alguna otra persona ajena a dicho tribunal.

Lo mismo sucede con los correos electrónicos de una entidad pública y sus trabajadores, toda vez que existe un administrador de los mismos, que se encarga de asignarlos, modificarlos o eliminarlos, previa acreditación de que la persona que se encargará de utilizarlos (el usuario final), se trate de un servidor público de la dependencia (e.g. otaloramalassisj@te.gob.mx) o bien, labore en el área correspondiente a dicho correo electrónico, cuando éste no sea personal sino de algún área de la institución (e.g. ensayos.transparencia@te.gob.mx), con lo cual nuevamente se le otorga certeza a la ciudadanía sobre la validez de dichas direcciones electrónicas, como instrumento de contacto con los servidores públicos o dependencias de gobierno correspondientes.

En otras palabras, es muy claro que cuando un servidor público administra, crea, genera o utiliza una dirección de correo electrónico o un portal de Internet con extensión ".gob.mx", lo hace precisamente en su carácter de servidor público. Por ello, tanto el portal como las cuentas de correo electrónico con dicha extensión se definen como "oficiales" porque se tiene certeza plena del "dueño" o titular de las mismas, y porque existe una autoridad responsable de vigilar su utilización, aunado a que toda la información que se publica o genera desde ellas tiene la presunción –salvo prueba en contrario- de ser "información pública" según lo ha señalado el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI); de manera opuesta a la ambigüedad que existe con el uso, administración, manejo y naturaleza de la información publicada en las redes sociales digitales, según veremos más adelante.

II. b. ¿Cómo generar una "cuenta oficial" de redes sociales?

Las cuentas de redes sociales no son creadas ni vigiladas directamente por los servidores públicos que las "abren", sino que siguen siendo "propiedad" de la empresa propietaria de la red social correspondiente. De acuerdo con los términos y condiciones del servicio de "Twitter" (TWITTER, 2018), por ejemplo:

1. Quién puede hacer uso de los Servicios

Puede hacer uso de los Servicios solo si accede a firmar un contrato vinculante con Twitter y no es usted una persona vetada para hacer uso de los servicios de conformidad con la legislación de su jurisdicción aplicable. En cualquier caso, usted deberá tener al menos 13 años, o 16 años en el caso de Periscope, para hacer uso de los Servicios. Si acepta estos Términos y usa los Servicios en nombre de una empresa, organización, gobierno u otra entidad jurídica, afirma y garantiza que está autorizado a hacerlo y cuenta con los poderes necesarios para obligarla al cumplimiento de estos Términos, en cuyo caso el uso de las palabras "usted", "su" y "sus" en estos Términos hará referencia a dicha entidad jurídica."

En ese sentido, si bien es cierto que quien abre una cuenta asume la responsabilidad de ser quien dice ser y/o de representar a quien dice representar, en términos prácticos no se tiene conocimiento de que la empresa realice verificaciones adicionales a la

validez del correo electrónico o número telefónico que se vincula con cada cuenta que es creada.

Así las cosas, actualmente es imposible que una cuenta de redes sociales, al menos de aquellas más populares como "Facebook", "Twitter", "Instagram" o "Youtube", pueda cumplir con los requisitos tradicionales para ser considerada "oficial", que se señalaron en el apartado inmediato anterior, al referirnos a los portales y correos electrónicos oficiales, y que se pueden sintetizar así:

1. Que sean utilizadas exclusivamente por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;

2. Que una autoridad pública se encargue de validar que así sea;

3. Que ningún ciudadano pueda crear una cuenta que haga referencia a alguna autoridad sin antes haber acreditado que está legitimado para hacerlo por el cargo que ostenta; y

4. Que la población tenga certeza plena de que la información que consulta o recibe de una red social es información fidedigna de naturaleza pública.

Es verdad que existen en muchas redes sociales procesos de verificación de la cuenta, pero dicha verificación está sujeta a restricciones ajenas a las dependencias de gobierno o al servidor público, por lo que no existe un proceso de verificación gubernamental que le pueda dar plena certeza al ciudadano de si se trata o no, verdaderamente, de una cuenta "oficial".

Retomando a la empresa "Twitter" (TWITTER, 2018), por ejemplo:

> *"¿Qué tipos de cuentas se verifican?*
>
> *Una cuenta se puede verificar si se determina que es de interés público. Generalmente, se trata de cuentas de usuarios que pertenecen al ámbito de la música, la actuación, la moda, el gobierno, la política, la religión, el periodismo, los medios de comunicación, los deportes, los negocios y otras áreas de interés clave."*

En consecuencia, es completamente subjetivo y hasta cierto punto unilateral el que se verifiquen o no ciertas cuentas, y no se encuentra disponible al público en general información detallada sobre cuáles son los criterios específicos ni los requisitos concretos que se solicitan a un usuario que pretende verificar una cuenta. Cabe señalar, como ejemplo, que la cuenta institucional de "Twitter" del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (@TEPJF_informa) y de los magistrados que integran su Sala Superior sí se encuentran verificadas. Sin embargo, la cuenta que supuestamente pertenece a la Sala Regional Guadalajara del mismo tribunal (@TEPJF_GDL) no se encuentra verificada, ni tampoco la que supuestamente pertenece a una de las magistradas que forman parte de dicha Sala (@GabrieladeValle).

En este breve ejemplo, un "ciudadano de a pie" tendría válidamente razones para dudar de la veracidad de la información que se comparte en las cuentas "no verificadas" y probablemente confiará más de la información que se comparte de las cuentas "verificadas"; pero el problema de fondo, es que gracias a la falta de regulación legislativa, hasta cierto punto el Estado Mexicano está dejando en las manos de una empresa particular (en este caso "Twitter") y no de un órgano del Estado o autoridad competente, la responsabilidad de verificar o certificar la veracidad del origen y naturaleza de determinadas cuentas.

Esto es relevante, pues como ya hemos visto en el apartado de antecedentes, la magnitud de las consecuencias de un solo "tweet" puede ser gigantescas, y es inevitable preguntarnos cuestiones como: ¿Qué pasaría si "Twitter" se equivoca? ¿Qué pasaría si verificara erróneamente una cuenta que no le pertenece realmente a quien dice ser?, ¿Quién sería responsable de las consecuencias derivadas de la información vertida desde esa cuenta? Evidentemente habría que analizar el caso concreto y el tamaño de sus consecuencias, pero es muy probable que un "monstruo" como "Twitter" se pudiera lavar las manos, y en el mejor de los casos asumir el "golpe mediático" de su

error, pero difícilmente habría alguna otra consecuencia pues no existe legislación específica en la materia.

En ese sentido, debemos de decirlo con claridad: No existen actualmente elementos suficientes para poder considerar como "oficial" ninguna de las cuentas de redes sociales de ninguno de los órganos del Estado ni de los servidores públicos que los presiden o integran, y lo más cercano que nos encontramos a ello, es la "verificación" realizada por los propios proveedores sobre la identidad del titular de dichas cuentas, sin que se encuentre regulado con claridad, cuál es el vínculo de responsabilidad que existe entre el usuario verificado, la empresa proveedora de la red social correspondiente y el usuario receptor de la información que en ellas se publica.

Sobre este rubro las ya referidas "Políticas para la difusión de información pública mediante redes sociales digitales" han dado ya un primer intento de dar claridad a esta materia, al definir las cuentas oficiales como: Cuenta de redes sociales digitales cuyo nombre hace alusión a un sujeto obligado, a alguna área, dependencia o cargo perteneciente a éste, y que es administrada y supervisada, directa o indirectamente, por dicho sujeto obligado.

II. c. ¿Qué implicaciones legales tiene la falta de certeza sobre cuáles son las "cuentas oficiales de redes sociales"?

Muchas. Además de las que se dejaron como inferencia en el apartado anterior, para la población en general el tema de las noticias falsas (#fakenews) se ha convertido en una de las "epidemias de la desinformación" más graves que existen para los usuarios de redes sociales, al grado que en México, el Instituto Nacional Electoral trató de contenerlas en el proceso 2018, a través de la firma de convenios con las empresas de redes sociales con mayor número de usuarios como Facebook. En ese sentido, así como cada día incrementa el uso de las redes sociales como la fuente principal de información de la ciudadanía, en la misma proporción se incrementa la necesidad de los usuarios de las mismas de tener plena certeza de la legitimidad del origen de la información.

Como ya lo mencionamos en los antecedentes, un juez de distrito en Sonora, el órgano garante de la transparencia en Jalisco, el Sistema Nacional de Transparencia y la Suprema Corte de Justicia, ya se pronunciaron en el sentido de que la información que se difunde por redes sociales, desde las cuentas utilizadas por servidores públicos (personales o institucionales) para dar a conocer cuestiones relativas al ejercicio de su encargo, debe ser considerada como "información pública" o "información de interés público" en los términos del artículo 6 de la Constitución Política Mexicana. En ese sentido, cobra mucho más relevancia el que exista plena certeza de que el servidor público que está detrás de una cuenta de redes sociales es efectivamente quien dice ser o en tratándose de una cuenta "institucional", represente legítimamente a la autoridad que dice representar.

Solo basta usar un poco la imaginación, para darnos cuenta de la gravedad que podría representar para un ciudadano el seguir una "cuenta oficial falsa", en el sentido de que no corresponde a quien aparentemente dice corresponder, de una autoridad o de una institución pública, por el tipo de errores o acciones a los que pudiera ser inducido a través de ella.

Cuando el entonces Papa, Benedicto XVI y la Agencia Central de Inteligencia Norteamericana (CIA, por sus siglas en inglés) abrieron por primera vez sus cuentas de "Twitter", (en diciembre de 2012 y junio de 2014, respectivamente) hubo muchos usuarios de esa red social que dudaron de que efectivamente correspondieran a dichas instituciones. Cabe destacar, que la cuenta utilizada por Benedicto XVI no se introdujo como cuenta personal, sino como cuenta institucional y, por ende, cuando asumió el cargo el Papa Francisco, éste absorbió el control de dicha cuenta y de sus seguidores. Este tema es importante, según veremos en el siguiente apartado.

II. d. ¿Quién es el propietario de las cuentas de redes sociales?

Hace tiempo una alcaldesa electa me preguntó -unos días antes de tomar posesión constitucional del cargo-: "¿Qué hacemos si no nos quieren entregar las contraseñas para las redes sociales oficiales de Facebook, Twitter y YouTube del Municipio?"

Sin duda alguna, otro de los grandes problemas derivados de la falta de regulación del uso de las redes sociales, es que el creador de una cuenta de una red social, es quien asigna: el nombre de usuario; la clave o contraseña de acceso; las preguntas de seguridad; el correo electrónico de verificación e incluso el número de teléfono vinculado a esa cuenta. En pocas palabras, se vuelve el administrador único de la cuenta ante la empresa proveedora del servicio. El problema es que estos administradores no están formalmente obligados a "entregar" dicha información sobre la cuenta a quien se ostente públicamente como el titular de la misma.

En el caso de los gestores de cuentas o "Community Managers" (como tradicionalmente se les conoce), por ejemplo, fungen como los encargados de administrar ciertas cuentas de redes sociales de personas, empresas o instituciones, con el objetivo de darles contenido e interacción "en nombre" de dichos usuarios. El "CM" suele ser muchas veces no solo una persona, sino varias o incluso toda una agencia publicitaria, quienes tienen acceso total a la cuenta, y dentro de ciertos parámetros (en teoría claramente establecidos) libertad de publicar lo que se considere mejor para la persona, empresa o institución que representan en dicha red social.

No son pocos los escándalos derivados del uso indebido o inapropiado de las cuentas por parte de los "CM", que van desde deslices menores hasta faltas de respeto más escandalosas, como por ejemplo cuando en el año 2014 la aerolínea holandesa "KLM" se burló de los mexicanos segundos después de que la selección holandesa eliminara a la selección mexicana en un partido del Mundial de Fútbol de Brasil celebrado ese año, o cuando en el año 2016 la marca de lentes de sol "Hawkers" se burló también de los mexicanos con un "tweet" referente a la construcción del muro con los Estados Unidos de Norteamérica.

Ambos "tweets" produjeron reacciones iracundas de personajes muy famosos como Gael García, en el primer caso, y Sergio "Checo" Pérez en el segundo, quien incluso dio por terminada su relación comercial con "Hawkers", también mediante un "tweet". Una de las preguntas obligadas en estos casos es: ¿Fueron real y legalmente las empresas "KLM" y "Hawkers" quienes se burlaron de los mexicanos?, ¿se reunieron en asamblea de accionistas y aprobaron por mayoría la decisión de publicar dichos "tweets"? o ¿fue simplemente una decisión equivocada de marketing de la o las personas que contrataron para manejar sus cuentas de redes sociales?. Y en última instancia: ¿Quién sería el responsable del daño que se causó o se hubiera causado por la transmisión de esa información en contra de una o más personas?. Cabe señalar que en ambos casos, los "tweets" fueron eliminados en muy poco tiempo, y además existieron disculpas públicas a través de la propia red social.

Esto refleja la importancia y la gravedad que puede representar la falta de regulación de las redes sociales públicas de autoridades, gobernantes y políticos en general, porque a diferencia de los personajes públicos (que no hacen política) o de las empresas comerciales, las consecuencias de un "tweet" equivocado nacido de la cuenta de redes sociales de una autoridad, pudieran ser mucho más graves que la simple pérdida de seguidores o potenciales clientes. En tratándose de autoridades, temas como proceso electoral, seguridad pública, seguridad nacional, vialidad, desastres naturales, salud pública, educación, servicios públicos, etc., no pueden ser tratados ni difundidos sin consecuencias, por los efectos y naturaleza de quienes los emiten. De igual manera, en cuestiones político-electorales, tampoco se puede tomar a la ligera el uso que se pueda dar a dichas cuentas con el propósito de incidir en el electorado a favor o en contra de determinada persona o proyecto político. Imaginemos, por ejemplo, los efectos políticos y sociales que tendría que desde la cuenta verificada del INE, se emitieran ofensas contra un candi-

dato presidencial y preguntémonos: ¿Quién sería el responsable y por qué?

En conclusión, lo que debemos de generar es regulación legislativa para evitar tener que responderle a esa alcaldesa que no sabía qué hacer si quienes salían no le entregaban las contraseñas de las cuentas de redes sociales institucionales del Ayuntamiento, y que lamentable y muy probablemente, nada, porque no existe regulación en la materia.

II. e. ¿A dónde se va el dinero público utilizado en redes sociales institucionales?

Si no existen cuentas públicas de redes sociales "oficiales" del gobierno y gobernantes, entonces ¿Cómo se justifica el gasto que se eroga para difundir información a través de dichas cuentas?. Hace unos años, por ejemplo, se dio a conocer públicamente que la Secretaría de Educación del Gobierno Federal Mexicano, había gastado alrededor de $32.5 millones de pesos en publicidad en sus redes sociales (Montes 2016), con el objeto de difundir la reforma educativa. Recientemente se han dado a conocer en notas periodísticas que la cantidad empleada en gastos de comunicación social, incluidas las redes sociales, superaron incluso el gasto de capacitación a maestros (Roldán 2018). Todo este gasto se justifica, teóricamente, en que se cumple un objetivo de mantener informada a la sociedad sobre cuestiones de interés público; sin embargo, como consecuencia o beneficio paralelo, se consigue que las cuentas desde las que se difunde la información adquieran más seguidores, lo cual aumenta el poder de difusión de información de una cuenta determinada.

Cabe señalar que los portales de redes sociales son un negocio, y uno de los activos más caros que tienen son precisamente sus usuarios. Por esa misma razón, uno de los mecanismos más costosos de "ganar" adeptos o seguidores es precisamente a través de campañas publicitarias (con las que dichas compañías ganan mucho dinero). La ventaja de ganar usuarios, a pesar del costo, es que la cuenta crece en poder para difundir información y, por lo tanto, en teoría es bueno gastar (o invertir) dinero con ese objetivo. Es claro que las autoridades gubernamentales no buscan lucrar con sus seguidores (al menos en teoría), sino servir a la sociedad a través del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales o legales, y en ese sentido, el uso de las redes sociales podría considerarse legítimo para tal fin, incluyendo el gasto de muchos millones de pesos para ello.

Siguiendo con el ejemplo señalado, actualmente la "cuenta oficial" (de acuerdo a la definición de las Políticas Generales del SNT) o bien, la "cuenta pública verificada" en "Twitter" de la Secretaría de Educación Pública (@SEP_mx) tiene alrededor de 784,000 seguidores. No sabemos cuántos tenía hace dos años, ni cuántos ha adquirido a través de sus campañas publicitarias, porque no tenemos acceso a su *"analytics"* que es el servicio que ofrece "Twitter" para poder conocer el crecimiento y actividad de una cuenta, y los resultados derivados de sus "tweets" y campañas publicitarias (lo cual en mi opinión debe ser considerada información pública). Sin embargo, retomando la pregunta con que iniciamos el apartado pasado: ¿Qué hubiera pasado si el treinta de noviembre del dos mil dieciocho el servidor público que la administra o "CM" de dicha cuenta decidiera borrarla totalmente?, ¿Qué pasaría si no entrega las contraseñas de acceso?, ¿Qué pasaría si el gobierno entrante tuviera que abrir una nueva cuenta con cero seguidores? La respuesta es: probablemente no hubiere tenido ninguna consecuencia legal, porque no existe regulación al respecto; y al menos su reactivación no dependería del gobierno, sino de la buena voluntad de un corporativo particular extranjero y transnacional: "Twitter".

II. f. ¿Existen riesgos de violación al artículo 134 constitucional mediante el uso de redes sociales?

Me parece que sí. Por ello, para terminar este capítulo, cerraré con uno de los temas que considero más delicados por la falta de regulación de las redes sociales utilizadas por gobierno, gobernantes y po-

líticos; y es precisamente el referente al empleo de recursos públicos para promocionar o beneficiar la imagen personal de un servidor público.

Debido a la falta de regulación actual, cuando un político asume un cargo público utiliza su "cuenta personal" para difundir las actividades inherentes a dicho cargo. Si uno revisa la "cuenta verificada" de "Twitter", del ex-presidente de México (@EPN), con 7,4 millones de seguidores, descubrirá que dicha cuenta se abrió en el mes de marzo de 2007, es decir, muchos años antes de que fuera presidente del país. En ese sentido, queda claro que es su cuenta personal y, sin embargo, de alguna manera se utilizó como "oficial" o lo más parecido que a ello existe, durante los seis años de su gestión presidencial. Es evidente, que al haberse utilizado de esta manera, dicha cuenta personal obtuvo o "ganó" millones de seguidores en ese mismo periodo. Desconozco cuántos de esos seguidores se obtuvieron producto de alguna campaña publicitaria oficial (es decir, pagada con recursos públicos) pero en mi consideración, es innegable que cualquier seguidor que haya sido obtenido por esa vía, se hizo en contravención con el artículo 134 constitucional.

De igual manera, quienes lo han denunciado públicamente por el uso de "bots" o "peñabots" han argumentado la misma violación al artículo 134 de la Carta Magna, porque dichas supuestas prácticas pudieran haber ayudado a posicionar su imagen (y a ganar seguidores en consecuencia) de manera artificial (no orgánica) inducida por el uso de recursos públicos propiedad de todos.

En Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, su Presidente actual se negó a utilizar directamente la "cuenta institucional verificada" de la Presidencia de dicho país en "Twitter" (@POTUS), argumentando que la propia (@realDonaldTrump) tenía más de 40 millones de seguidores contra los menos de 14 millones de la "oficial", y que prefería seguir en contacto con ellos a través de su cuenta personal.

En ese sentido vale la pena preguntarnos: ¿Qué tan legal o legítimo es que un funcionario público haga crecer su poder de comunicación personal a través de redes sociales, aprovechando el ejercicio de su cargo público? Es evidente que muchas personas únicamente seguirán esa cuenta por el cargo que ostenta, y también es posible que muchos usuarios dejarán de seguirlo cuando deje de ocupar dicho cargo, pero aún así es altamente probable que no todos -y ni siquiera la mayoría- lo hagan.

Aunque en mi consideración es evidente que cualquier peso destinado a la difusión de alguna cuenta personal de redes sociales de un servidor público, es en detrimento de la prohibición constitucional referida, también es evidente que pueden existir otros mecanismos menos directos de realizar campañas que hagan "ganar" seguidores o adeptos a estos funcionarios en sus cuentas personales, sin que se destinen directamente recursos públicos a la difusión desde sus cuentas. Por ejemplo, si una cuenta institucional crece en número de seguidores gracias al dinero que se le invierte, y aumenta –digamos- de cien mil a diez millones en un breve periodo de tiempo, y después "retwittea" todas las publicaciones de la cuenta personal de un funcionario público (e.g. el titular de la dependencia), es lógico que dicha cuenta personal también "crecerá" en seguidores y se adquirirá mucho mayor alcance o poder de comunicación, beneficiándose indudablemente de los recursos públicos que se emplearon para hacer crecer la cuenta institucional en primer lugar, y proyectándose con mayor facilidad para algún puesto de elección popular u otro puesto de alta jerarquía dentro del gobierno o alguna institución política en detrimento inequitativo de sus hipotéticos rivales.

III. Conclusiones

Concluyo básicamente haciendo referencia al título de este ensayo: Es indispensable legislar sobre el uso de redes sociales por parte de autoridades, funcionarios públicos y políticos (o personas que busquen influir legítima o ilegítimamente en una elección), por los graves daños a la democracia que la falta de regulación puede llegar a tener, según hemos visto en el presente ensayo. Por ello, independientemente del gran avance que las Políticas Generales sobre la materia aprobadas por el Sistema Nacional de Transparencia, considero que sigue siendo indispensable que legislar sobre:

- Definición de "cuenta oficial" de redes sociales.
- Obligaciones de los responsables del manejo de "cuentas oficiales".
- Transparencia sobre el manejo de las "cuentas oficiales", la asignación de recursos para difundirlas y los responsables de su manejo.
- Reglas sobre el tipo y contenido de los mensajes que se pueden difundir.
- Darle calidad de información pública a la que se difunde en redes sociales.
- Establecer las reglas y límites para que un servidor público pueda utilizar su cuenta personal de redes sociales en el ejercicio del encargo.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidades en el manejo de las redes sociales.
- Establecer los límites para los usuarios de redes sociales sobre el uso de las mismas con fines electorales.
- Generar un registro público de "cuentas oficiales" de redes sociales.

Estoy convencido de que la regulación de estos temas desde leyes generales, federales y/o locales de transparencia y acceso a la información pública (y todas aquellas que sean necesarias) fortalecerá el estado democrático mexicano, por varias razones:

En primer lugar, porque se limitará el uso indebido y el abusivo de las redes sociales por parte de los servidores públicos y los políticos, que actualmente omiten rendir cuentas sobre dicha utilización. En segunda instancia, se fortalecerá el derecho a la información de la población, que tendrá mucha mayor certeza sobre la veracidad de sus fuentes de información pública. Finalmente, se generarán mayores condiciones de equidad democrática, al impedir que se puedan utilizar recursos públicos o capital privado no fiscalizado, para incrementar los seguidores de una persona, o influir en las tendencias electorales, a favor o en contra de una persona o proyecto determinado.

Cabe señalar que las propuestas concretas de reforma ideales, probablemente impliquen un trabajo titánico de redacción, adaptación, adecuación, justificación casuística y localización en cada marco normativo, que posiblemente supere los límites de un trabajo de esta naturaleza, pero ello no debe inhibir a nuestros legisladores a abordar el problema con toda la seriedad y sapiencia posible para lograr fijar los primeros precedentes legislativos en esta materia.

Salvador
Romero Espinosa

Es Abogado por la Universidad de Guadalajara.

Es Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones y Capacitación electoral, con la tesis doctoral titulada: “Registro Nacional de Compromisos Electorales. Herramienta para fortalecer la Democracia en México.”

Es Maestro en “Derecho Público” por la Universidad Panamericana, y tiene las Especialidades en “Derecho Constitucional y Amparo”, y en “Derecho Fiscal” por la misma universidad.

Tiene además Especialidad en “Derecho Administrativo” por el Instituto Nacional de Administración Pública; así como la Especialidad en “Gestión, Publicación y Protección de la Información” por el Centro de Estudios Superiores de la Información Pública.

Desde agosto del año 2016 es Comisionado Ciudadano del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), y desde el año 2018 es el Director de la Revista “Caja de Cristal” de dicho Instituto.

En 2018 y 2019 fue Coordinador Nacional de la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones del Sistema Nacional de Transparencia.

Fue Coordinador de la Sindicatura en el Ayuntamiento de Guadalajara entre 2005 y 2007, y Director del Órgano Técnico de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Jalisco entre 2007 y 2009.

Entre 2009 y 2011 fue asesor de la Comisión de Puntos Constitucionales, y de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En el proceso electoral 2012 se desempeñó como Secretario Ejecutivo en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el proceso 2015 como Secretario Relator en el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Ha publicado diversos artículos en materia de derecho a la información, protección de datos personales, derecho electoral y derecho municipal, y es autor del Cuaderno de Transparencia denominado: “Las Redes Sociales Digitales: Su relación con el derecho a la información, la libertad de expresión y la privacidad”.

Desde el año 2019 es autor de la columna semanal de divulgación titulada “Hablemos de Derechos”, que se publica en diversos portales digitales.

Hace 18 años, en 2003, ganó el 2do lugar en el Primer Concurso Nacional de Ensayo “México entra en la Era de la Transparencia”, organizado por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Bibliografía

Buentello, Adriana (agosto 08 de 2017). “Los Peñabots: El miedo de Peña Nieto a las redes sociales.” Disponible en: https://actualidad.rt.com/actualidad/246441-penabots-miedo-pena-nieto-redes (consultada el 10 de septiembre de 2018)

ITEI. Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. Disponible en: http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-11/recursos/2017/resolucion_rr_1441_2017_22112017_testada.pdf (consultada el 11 de septiembre de 2018).

Merriam-Webster. Disponible: es https://www.merriam-webster.com/dictionary/social%20network (consultada el 10 de septiembre de 2018)

Montes, Rafael (diciembre 26 de 2016) “En cuatro años, SEP gastó 32.5 mdp en redes sociales”. Disponible en: http://www.milenio.com/politica/anos-sep-gasto-32-5-mdp-redes-sociales (consultada el 11 de septiembre de 2018).

Nájar, Alberto (marzo 17 de 2015) “¿Cuánto poder tienen los Peñabots, los tuiteros que combaten la crítica en México?”. Disponible en: www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150317_mexico_internet_poder_penabot_an (consultada el 10 de septiembre de 2018)

Ojeda de la Torre, Ivonne. (agosto 10 de 2018) “EPN gastó 2,758 mdp en la Red, con apenas impacto; ahora su cuenta en Twitter languidece a diario”. Disponible en: http://www.sinembargo.mx/10-08-2018/3455332 (consultada el 11 de septiembre de 2018).

Olaya G. Vicente (junio 14 de 2015). “Un edil de Ahora Madrid se burla en Twitter de los judíos y de Irene Villa.” Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2015/06/13/madrid/1434219265_951793.html (consultada el 11 de septiembre de 2018).

Roldán, Nayeli (mayo13 de 2018) “SEP redujo recursos para capacitar docentes al mismo tiempo que multiplicó su gasto en comunicación social”. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2018/05/sep-gasto-reforma-educativa-comunicacion/ (consultada el 11 de septiembre de 2018).

Rosenberg, Matthew; Confessore, Nicholas; y Cadwalladr, Carole. (marzo 17 de 2018) “How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions”. Disponible en: https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html (consultada el 10 de septiembre de 2018)

TWITTER. Términos de servicio. Disponible en: https://twitter.com/es/tos Acerca de las cuentas verificadas. Disponible en: https://help.twitter.com/es/managing-your-account/about-twitter-verified-accounts (consultadas el 11 de septiembre de 2018).

Villanueva, Ernesto. (septiembre 19 de 2016). “Peñabots”: ¿Cuántos son? ¿Cuál es su fundamento legal? (Primera parte). Disponible en: https://aristeguinoticias.com/1909/mexico/penabots-cuantos-son-cual-es-su-fundamento-legal-primera-parte/ (consultada el 10 de septiembre de 2018).