

Censura electoral: la remoción de contenidos en redes sociales y las elecciones en México

Introducción

El derecho a la libertad de expresión es considerado una piedra angular de la existencia de las sociedades democráticas actuales y es un elemento indispensable para la formación de la opinión pública.¹ Con el surgimiento de Internet y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la libertad de expresión ha adquirido una nueva extensión, y con él la posibilidad de amplificar sus alcances. Esto es importante tanto para su potencial emancipador y potenciador de otros derechos, como para los riesgos que implica la difusión de ciertos discursos que son incompatibles con este derecho y con la democracia misma.

Las tensiones sobre la regulación de este derecho ante su nueva realidad en el mundo digital han llevado muchas veces a intentos de sobrerregulación y de control de la información que son incompatibles con elementos esenciales de sí mismo, tales como la prohibición de realizar censura previa por medios directos o indirectos, la protección reforzada del derecho en contextos electorales o relacionados con información de interés público, y la existencia de un debate público libre, robusto y abierto, entre otros.

En los últimos años, esta tensión se ha materializado en contextos electorales, en donde los intereses de resguardar principios como la equidad en la contienda y la integridad electoral (muchas veces definidos de manera vaga y ambigua) han llevado a revertir estándares bien establecidos de este derecho, afectando su ejercicio en el ámbito digital e impidiendo que periodistas y personas comunicadoras gocen de la protección e independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad.²

¹ *Cfr.* Corte IDH. Corte IDH. Asunto Integrantes del Equipo Periodístico de la Radio “La Costeñísima” respecto de Nicaragua. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de marzo de 2023. Párr. 44; La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5 , párr. 70.

² *Cfr.* Corte IDH. Caso Herrera Ulloa, párr. 119 y Asunto de diecisiete personas privadas de libertad respecto de Nicaragua. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Urgentes . Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de mayo de 2019, Considerando 31.

Las autoridades electorales han aprovechado, por un lado, los vacíos regulativos relacionados a la libertad de expresión y, por el otro, la implementación de distintos principios y derechos electorales en Internet, para establecer criterios que están en tensión con el derecho a la libertad de expresión en Internet. De aquí que uno de los principales retos en México es el respeto y fortalecimiento de los derechos políticos electorales de todas las personas, a la par del respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión en Internet.

Este reto se presenta en un contexto en el que es también una realidad la existencia de discursos que pueden lesionar derechos de otras personas y que pueden salir del marco de protección que la libertad de expresión otorga. La violencia digital, la pornografía infantil y la incitación a la violencia, por mencionar algunos ejemplos, son todos fenómenos reales que utilizan el Internet y las TIC para potenciarse, y que deben ser discutidos y regulados seriamente para velar por los distintos intereses que protegen.

Para lograr una regulación balanceada que sea compatible con los estándares interamericanos y constitucionales del derecho a la libertad de expresión y con la democracia se deben tomar en cuenta las particularidades propias de Internet y de las TIC, para no resultar en una intervención desproporcional en este derecho y para resguardar el carácter libre y abierto de Internet.

Al contrario de la tendencia que buscamos mostrar en esta investigación, consideramos que los criterios nacionales y regionales en materia de libertad de expresión pueden encontrar un equilibrio armónico con los principios en materia electoral y con los intereses de regulación de discursos prohibidos de la libertad de expresión. Sin embargo, consideramos que el rumbo que han tomado las dos principales autoridades electorales en nuestro país, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) y el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) es equivocado en este sentido y ha llevado a establecer un sistema de control de información en Internet que resulta en una manipulación ilegítima del debate público y que lleva, en última instancia, a tomar medidas que constituyen censura previa en el ámbito electoral.

¿En qué consiste nuestra investigación?

En los últimos años, las organizaciones participantes de esta investigación identificamos una tendencia creciente de las autoridades electorales en México a utilizar, como medida para controlar supuestos excesos (o usos ilegales) en el ejercicio de la libertad de expresión en contextos electorales, las medidas cautelares para solicitar a plataformas digitales la remoción de contenidos en Internet, no solamente a usuarios particulares sino también a medios de comunicación y a periodistas dentro de sus plataformas.

A partir de la intuición sobre un uso desproporcionado e ilegítimo de estas medidas frente a los estándares constitucionales e interamericanos del derecho a la libertad de expresión en Internet, iniciamos una investigación para indagar en la relación de estas acciones y las respuestas de distintas plataformas digitales, tales como Meta (en Facebook e Instagram), Twitter y YouTube, con la hipótesis de que estas acciones implicaban un riesgo para el ejercicio del derecho y para la existencia de un debate público libre, abierto y robusto.

La investigación utilizó distintas estrategias y herramientas para obtener y procesar la información que necesitábamos para poder indagar en esa intuición. En un primer momento, realizamos una serie de solicitudes de acceso a la información solicitando al INE el universo completo de solicitudes de medidas cautelares en las que se discutiera sobre la emisión de solicitudes de remoción de contenidos a plataformas digitales, así como de la existencia de respuestas de las mismas a esas solicitudes. Sin sorpresa, la información otorgada por el INE fue incompleta e intentó ocultar, por un lado, los casos completos en que utilizó este recurso y, por el otro lado, las respuestas dadas por las plataformas.

Ante esta dificultad, litigamos la falta de acceso a la información pública frente al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), a través de un Recurso de Revisión con el que obtuvimos la respuesta favorable de dicho instituto, mediante el RRA 5546/23, en el que el INAI corroboró las fallas realizadas por el INE y la violación de nuestro derecho de acceso a la información, para posteriormente ordenarle que emitiera una nueva respuesta que nos diera de manera completa la información solicitada.

A partir de una nueva respuesta del INE, con la que pudimos obtener el universo completo de Acuerdos de la Comisión de Quejas y Denuncias (en adelante CQD) en los que se discutió la emisión de solicitudes de remoción de contenidos a plataformas digitales por medio de medidas cautelares (ya que dicha comisión es la facultada para realizar estas acciones), pudimos pasar a la etapa del análisis de datos para someter a prueba nuestra hipótesis y ver en qué medida las acciones del INE violaban o no el derecho a la libertad de expresión en Internet, y en qué medida también afectaban el derecho a la privacidad de las personas usuarias de estas plataformas, ya que muchas veces las solicitudes realizadas por el INE también implicaban un acceso desproporcionado a datos de usuarios que están protegidos constitucionalmente.

Si bien es cierto que obtuvimos esta información, el INE no entregó de manera completa las respuestas de las distintas plataformas a sus solicitudes de medidas cautelares en las que efectivamente se solicitó la remoción de contenidos y el acceso a datos de personas usuarias para sancionarlas eventualmente por las expresiones emitidas en dichas redes sociales.

Esta falla es, en nuestra opinión, violatoria del derecho de acceso a la información y una muestra más de la tendencia a ocultar información de interés público de esta institución. Actualmente, estamos en espera de nuevas resoluciones en las que seguimos intentando obtener esta parte de la información, para así poder reconstruir la dinámica de cooperación entre empresas y autoridades electorales, y así construir una narrativa clara que permita a la opinión pública entender en qué grado esta cooperación resulta en detrimento de los derechos a la libertad de expresión y a la privacidad.

¿Qué dicen los datos que tenemos hasta el momento y cuál es nuestra metodología de análisis?

Por medio de las solicitudes de información, realizadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), y de los recursos de revisión ante INAI, se obtuvieron un total de **959 medidas cautelares** emitidas por el INE, en un periodo que abarca de **enero de 2016 hasta marzo del año 2023**.

El INE proporcionó acceso a ocho carpetas, cada una de ellas correspondiente a un año (2016-2023). Cada una de las carpetas concentra las medidas cautelares emitidas por el INE, en documentos en PDF, cuya característica principal reside

en que son archivos formados por imágenes. Es decir, los documentos en PDF entregados por el INE no son editables ni se pueden procesar para su análisis.

Este universo de información incluye tanto las medidas cautelares en las que se aprobó la remoción de contenido en Internet y se ordenó dicha acción a una plataforma digital, como aquellas en las que se negó realizar la solicitud de remoción pedida por alguna persona, partido político o candidata(o) a elección popular frente a la CQD.

Para trabajar con el texto de los PDF no editables, fue necesario utilizar Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR), que convierte las imágenes de texto en texto digital editable. Mediante los paquetes `{pdfutils}` y `{tesseract}` de Rstudio/Posit, se procesaron los archivos en PDF para poder obtener el texto. Con estos paquetes se realizó la eliminación de ruido, el ajuste de contraste y la corrección de distorsiones.

Cada segmento se sometió a algoritmos de reconocimiento de patrones que identificaron los caracteres contenidos en la imagen y los PDF escaneados. Estos algoritmos compararon las formas y patrones de píxeles para determinar qué caracteres están presentes. Finalmente, una vez que se reconocieron y procesaron los caracteres, se generó un archivo de texto editable para cada documento contenido en las carpetas.

Con el paquete `{tm}` de RStudio/Posit, se creó un corpus que representa la colección de los documentos textuales. Cada documento del corpus corresponde a uno de los PDF procesados. Los resultados del análisis, incluyendo la asignación de medidas cautelares a categorías y el desglose por criterios, se almacenaron en una base de datos. Esta base de datos ahora contiene información detallada sobre la emisión de medidas cautelares por año y los criterios específicos asociados, y está disponible para consulta del público en el sitio web en el que presentamos esta investigación.

Dentro del periodo que comprende las medidas cautelares proporcionadas por el INE (2016-2023), 2018 y 2022 concentraron la mayor cantidad de medidas: 19.08% y 19.91% respectivamente. El año 2018 coincide con el año de elecciones presidenciales en México. Anualmente, al menos 2 de cada 10 solicitudes de medidas cautelares resulta procedente y ordena la remoción de contenido.

Medidas cautelares emitidas por año (absolutos y relativos)

Año	Total	Porcentaje
2016	150	15.64
2017	135	14.07
2018	183	19.08
2019	51	5.31
2020	33	3.44
2021	173	18.03
2022	191	19.91
2023	43	4.48

De las medidas que resultan procedentes, los principales criterios para su resolución abarcan la propaganda electoral, la violencia política de género y los actos anticipados de campaña.

Aunque nuestra investigación aún se encuentra en una etapa preliminar, hemos encontrado hallazgos relevantes para nuestra hipótesis. Primero, que es claro un uso sistemático y generalizado de la figura de las medidas cautelares para remover contenidos en Internet, que estos contenidos son muchas veces expresiones relacionadas a expresiones de crítica política y que se enmarcan en un contexto electoral donde debería existir una protección reforzada a la libertad de expresión.

Un segundo hallazgo es que aunque hoy claramente existe una tendencia, tanto jurisprudencial (por parte del TEPJF) como administrativa (por parte del INE) a la remoción de contenidos en Internet, esto no fue siempre así, y pudimos rastrear que, al menos hasta el año 2017, la propia CQD reconocía los estándares internacionales e interamericanos en materia de libertad de expresión en los que este tipo de expresiones cuenta con una protección reforzada, y por estas razones se justificaba rechazar la solicitud de medida cautelar y se consideraba que la remoción de contenidos en Internet era violatorio a la libertad de expresión.³

³ Ver por ejemplo el ACQyD-INE-68/2017. “En suma, resulta improcedente la medida cautelar solicitada porque, además de que el material o información referida por el quejoso está alojada en cuentas o perfiles de redes sociales y, por ende, goza de un ámbito reforzado de libertad de expresión, el análisis a su contenido no arroja elementos suficientes para estimar que se está en presencia de actos anticipados de precampaña o campaña.”

Este cambio de criterios se explicará en parte con el surgimiento de la figura de la Violencia Política por Razones de Género (en adelante VPG). Parte de nuestra investigación busca explicar por qué el uso de esta figura es problemático para el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión en Internet, y por que su implementación es contraria a los estándares constitucionales e interamericanos en la materia.

Un tercer hallazgo relevante es el que se refiere al acceso a datos de personas usuarias y la posible violación al derecho a la privacidad de las mismas. Hasta el momento, contamos con información suficiente que nos permite señalar un uso indebido de las medidas cautelares para acceder a datos protegidos por este derecho, y una interrogante sobre el uso que las autoridades electorales, en particular el INE, dan a estos datos.

El problema de la remoción de contenidos en Internet

Cuando un contenido es eliminado de Internet, se pierde la posibilidad de cualquier persona a acceder a dicha información, por la forma en que las tecnologías funcionan actualmente. Por estas razones, los estándares internacionales reconocen que las medidas de remoción de contenidos son las más extremas (las más lesivas) para el ejercicio de la libertad de expresión, y deben quedar limitadas para casos excepcionales de discursos prohibidos tales como la pornografía infantil o la incitación a la violencia o al genocidio.

La remoción de contenidos en Internet ha sido equiparada por los organismos internacionales especializados en el derecho a la libertad de expresión, con impedir la publicación de un periódico o con la prohibición de la emisión de una radiodifusora, por lo que estas medidas se consideran como actos de censura previa prohibidos tanto por el marco constitucional como por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).⁴

⁴ Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, 1º de junio de 2011. Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión; Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos; Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación; y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: “El bloqueo obligatorio de sitios web enteros, direcciones IP, puertos, protocolos de red o ciertos tipos de usos (como las redes sociales) **constituye una medida extrema -análoga a la prohibición de un periódico o una emisora de**

En el caso del INE, se ha utilizado un criterio que es vago y ambiguo para justificar la remoción de contenidos en Internet, que muchas veces pueden estar relacionados con información de interés público

Esto ha permitido que, muchas veces, funcionarios públicos, partidos políticos o incluso figuras públicas aleguen que las críticas que reciben por parte de ciudadanas o periodistas se consideren como actos de VPRG, para así evitar esas críticas y censurar expresiones que, aunque pueden ser ofensivas, están protegidas por el derecho a la libertad de expresión.

El INE ha institucionalizado un mecanismo de censura al ordenar a plataformas digitales como Facebook, Instagram o Twitter, que remuevan ciertos contenidos, por medio de medidas cautelares que les ordenan removerlos sin determinar de fondo si se trata efectivamente de un contenido ilegal, y estableciendo un control de información que es desproporcional e inconstitucional.⁵

Al usar medidas cautelares para remover contenidos, también se viola el estándar sobre libertad de expresión que dice que toda limitación a expresiones protegidas por este derecho debe ser precedida por una orden judicial previa que determine la ilegalidad del contenido. Como la naturaleza de las medidas cautelares implica ordenar la remoción de un contenido de manera previa al estudio definitivo sobre el carácter de las expresiones, se constituye como una medida de censura que lesiona el derecho a la libertad de expresión.

¿Cuál es el problema del uso de las medidas cautelares?

Las medidas cautelares son un recurso jurídico que permite frenar la realización de un acto que está sucediendo, de manera previa a que una autoridad judicial competente determine si el acto es o no ilegal. Se trata de un recurso que

radio o televisión- que solo podría estar justificada conforme a estándares internacionales, por ejemplo, cuando sea necesaria para proteger a menores del abuso sexual” [Énfasis añadido].

⁵ **El convenio de colaboración entre Facebook y el INE (2018).** Establece desde el principio “obligaciones de confidencialidad” dentro del convenio. Se trata de un “MOC” o Memorandum de Cooperación. La terminación estaba planteada hasta el 10 de julio de 2018 (punto 6).

<https://centralector.ine.mx/2018/02/13/conoce-el-convenio-de-colaboracion-firmado-entre-el-ine-y-facebook/>.

detiene o termina los efectos del acto “de manera precautoria” o preventiva, por la posibilidad de que esos efectos generen un daño prohibido por el derecho.

En el caso de la libertad de expresión, las medidas cautelares implican el bloqueo, eliminación o no distribución de ciertas opiniones o cierta información, una vez que fueron emitidas, sin que un juez competente decida sobre su legalidad, para “prevenir” que generen un daño particular (como puede ser al derecho al honor o la reputación, generalmente).

El problema es que el derecho a la libertad de expresión tiene, por un lado (al menos en el derecho mexicano e interamericano), una **protección previa** que hace que, *en principio*, todas las expresiones se presuman como válidas, salvo casos excepcionales de “discursos prohibidos” por este mismo derecho. Esta protección lleva a dos características intrínsecas de este derecho: primero, a la regla de la prohibición de censura previa, que prohíbe restricciones a la expresión cuyos efectos impliquen el control previo de información; segundo, la regla de la atribución de responsabilidades ulteriores en casos de un ejercicio ilegítimo de este derecho, que hace que cuando alguien efectivamente genera un daño del que deba hacerse responsable al expresarse, solo pueda ser sancionado de manera posterior a la emisión de esas expresiones.

Por otro lado, este derecho tiene también una **protección reforzada** en ciertos contextos, relacionados con expresiones concretas que se consideran particularmente importantes para la vida democrática (denominados “discursos especialmente protegidos”): 1) el discurso político y sobre asuntos de interés público; 2) el discurso sobre funcionarios públicos, candidatos a cargos públicos y figuras públicas; y 3) los discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales. En estos discursos, el peso de la libertad de expresión aumenta y sus limitaciones se vuelven aún más excepcionales; es decir, que las medidas de censura previa quedan por completo excluidas y las responsabilidades ulteriores se limitan para casos verdaderamente extremos y excepcionales.

La censura previa únicamente es permisible en los casos limitadísimos de los “discursos prohibidos” por el propio derecho a la libertad de expresión: 1) la pornografía infantil, 2) la incitación a la violencia y 3) la incitación directa y pública al genocidio. En estos casos, es posible tomar medidas excepcionales de limitación a la libertad de expresión. Sin embargo, como la determinación de las

figuras de incitación a la violencia y de incitación al genocidio requieren de una correcta evaluación por parte de una autoridad competente, los estándares interamericanos sobre libertad de expresión establecen que la censura previa está únicamente permitida para la primera excepción sobre la pornografía infantil, de acuerdo al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Por todo lo anterior, las medidas cautelares son una figura jurídica que, salvo los casos verdaderamente excepcionales de contenidos o expresiones “manifiestamente ilegales” relacionados a la pornografía infantil, son incompatibles con las garantías jurídicas que protegen al derecho a la libertad de expresión en Internet dentro del marco legal mexicano. Por ello también es que los estándares internacionales exigen que, para la remoción de un contenido en Internet, debe existir primero una orden judicial de una autoridad competente, independiente y que cuente con las debidas garantías de debido proceso, que determine que una expresión debe considerarse como un “contenido ilegal” que queda dentro del criterio de “discurso prohibido”.

Fuera de estos casos, incluso si una autoridad judicial competente determina un ejercicio excesivo e ilegítimo de la libertad de expresión en Internet que resulte en algún daño moral, no podrá remover contenidos (puesto que esto constituye un acto de censura previa), sino establecer responsabilidades ulteriores a la persona en cuestión (pecuniarias, disculpas públicas, aclaraciones o réplicas dentro de la expresión o publicación de que se trate, etc.), que a su vez deberán ser necesarias, idóneas y proporcionales. Como regla general, la remoción de contenidos en Internet se considera siempre una medida desproporcional, salvo los casos verdaderamente excepcionales ya mencionados.

El marco jurídico sobre la VPG y sus criterios

La figura de la VPG es reciente y resulta del marco establecido por la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en particular del artículo 20 Bis. A partir de esta legislación, el TEPJF estableció jurisprudencialmente la manera en que esta figura se configuraría en el ámbito electoral, a partir de la Jurisprudencia 21/2018, en la cual se delimitan una serie de elementos para determinar si este tipo de violencia se actualiza -o no- en el debate público.

A partir de dicha ley, también (en virtud de su artículo 27), el TEPJF avaló la posibilidad de que se emitan medidas cautelares o precautorias en casos de VPG y que estas puedan ser utilizadas para dirigirse a expresiones que constituyan esta figura en Internet. A partir de distintas decisiones, el Tribunal consideró que las medidas cautelares eran procedentes “para evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad”.⁶

La jurisprudencia 21/2018 ha sido el parteaguas interpretativo en la materia y se ha convertido en una herramienta que se implementa de forma estandarizada y que, en muchos casos, lleva a un análisis superficial casi automático de los elementos constitutivos de la VPG, sin tomar en cuenta otros intereses fundamentales que están en juego en el contexto electoral, tales como el del derecho a la libertad de expresión en Internet.

De forma concreta, la Jurisprudencia 21/2018 (que nace del caso de Delfina Gómez Álvarez vs. Tribunal Electoral del Estado de México) determina que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 6, y 41, Base I, Apartado C, de la Constitución; y del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres⁷ del Tribunal Electoral, identifica que para acreditar la existencia de violencia política de género dentro de un debate político, quien juzga debe analizar si en el acto u omisión concurren los siguientes elementos:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
5. Se basa en elementos de género, es decir:
 - i. se dirige a una mujer por ser mujer,
 - ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres,

⁶ Criterio sostenido en establecida en el Procedimiento Especial Sancionador SRE-PSC-0118-2021, y en los SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021

⁷ TE (2016). Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres. Consultado por última vez el 1 de diciembre de 2023.

Disponible en: https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf

- iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres.

Finalmente, la jurisprudencia resalta que las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género y ameritan las medidas mencionadas de corrección.

A partir de la interpretación del Tribunal Electoral, el INE aprobó el 31 de agosto de 2020 el Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RQDVPG), mediante el Acuerdo INE/CG252/2020. La Comisión de Quejas y Denuncias es la encargada de recibir las quejas relacionadas con posibles actos constitutivos de VPG para posteriormente emitir medidas cautelares (en caso de considerar que efectivamente hay “potenciales” hechos en este sentido) que ordenen la remoción de contenidos en plataformas de redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, entre otros.

Las medidas cautelares que ordenan la remoción de contenidos, y que pueden emitirse por una lista amplia y muchas veces ambigua de conductas que *pueden constituir* VPG, suelen ordenar a estas plataformas que remuevan publicaciones de usuarios (que pueden ser personas comunes o medios de comunicación y periodistas), incluso dentro de las 24 horas siguientes a la determinación de la Comisión.

El problema del acceso a datos de usuarios y la privacidad

De manera paralela a la solicitud de remoción de contenidos y la censura a la libertad de expresión, este mecanismo de censura desdobra otro problema en el que el derecho a la privacidad está en riesgo, puesto que las autoridades acceden a datos de usuarios de las plataformas digitales, sin un control sobre el uso que dan a ellos y por fuera de las justificaciones legales para hacerlo.

En la actualidad, no es claro en qué grado ni qué datos en particular el INE solicita a las plataformas, pero contamos con la información suficiente para saber que las autoridades requieren a plataformas como Facebook información protegida por el derecho a la privacidad, sin una orden judicial previa.

A partir de los datos recopilados de las solicitudes de acceso a la información, se ha podido identificar que en varios casos, como parte de los procedimientos ordinarios y procedimientos especiales sancionadores, el INE requiere no solo la remoción de contenido sino también requiere el acceso a datos personales de las personas usuarias de plataformas digitales.

Desde el 2018, Facebook (ahora Meta) celebró un contrato de colaboración con el INE para llevar a cabo acciones coordinadas en contextos electorales, tales como la de la remoción de contenidos y la del acceso de datos de cuentas de usuarios de las plataformas. Este acuerdo no tiene un asidero jurídico claro ni tampoco permite saber cómo ha sido esta colaboración entre el Estado y las plataformas digitales, ya que el primero ha sido reticente en publicitar la información y las segundas son opacas sobre el grado de respuesta que dan a las solicitudes de las autoridades estatales, en particular el INE.

Esto genera además un problema y una pregunta sobre el uso de estos datos una vez que están en control de las autoridades, por lo que también está involucrado un problema sobre la transparencia y la rendición de cuentas sobre esos datos.

Un ejemplo de lo anterior es el acuerdo número ACQyD-INE-7/2023, con fecha del 30 de enero de 2023, mismo que fue aprobado en la Primera Sesión Ordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.⁸

El acuerdo número ACQyD-INE-7/2023

La queja que dio origen al acuerdo referido fue promovida por el representante del Partido Acción Nacional (PAN) en Tamaulipas, Juan Pablo Girón Dimas, quien denunció a “Ismael Rendón Rendón y/o quien resulte responsable”, por la presunta comisión de conductas constitutivas de violencia política contra las mujeres en razón de género.

⁸ INE. Comisión de Quejas y Denuncias. Acuerdo Núm. ACQyD-INE-7/2023 dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/JL/TAM/30/2023. 31 de enero de 2023. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147747/ACQyD-INE-7-2023-PES-30-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Concretamente, se denunció la publicación difundida en la red social Facebook a través de una página llamada “La Trilla Tamaulipas”⁹, y en el perfil de una persona identificada como “Rendón Rendón” (atribuída a Ismael Rendón Rendón), en la que la diputada Imelda San Miguel, a través de una sátira, es representada como una marioneta.

Derivado de lo anterior, como medida cautelar se ordenó a Meta Platforms, Inc., que en un término de cuarenta y ocho horas, proporcionara la información de las personas usuarias de su red social Facebook correspondientes a la página “La Trilla Tamaulipas” y la persona ““Rendón Rendón”. La información que fue solicitada era:

- El nombre completo de la o las personas titulares o administradora (s);
- Las direcciones de correo electrónico vinculadas a su registro;
- Cualquier otro dato con los que cuente para su eventual localización (teléfono de registro, domicilio, etc.)

Esto es únicamente un reflejo de cómo estos requerimientos de acceso a datos personales de personas usuarias de las plataformas digitales es para identificar quién es la persona responsable de un contenido determinado para proceder a sancionarles, por ejemplo, con multas. Esto no solo pretende remover expresiones, sino también es una invasión a la privacidad de las personas que puede no resultar ni necesaria ni proporcional.

Lo anterior pone de relieve la importancia de reforzar la protección de los datos personales de las personas usuarias para evitar que, a través de medidas que no son parte de una resolución judicial definitiva, se viole la privacidad sin que exista un análisis de la proporcionalidad de la medida, además de la importancia de contar con mecanismos de defensa para los casos en que las intromisiones a la privacidad resulten abusivas.

⁹ Facebook. La Trilla Tamaulipas. Disponible en: <https://www.facebook.com/LaTrillaTam>

¿Cómo deberían resolverse estos casos y cómo los resuelve el INE?

El INE ha normalizado el uso de medidas cautelares emitidas a través de su Comisión de Quejas y Denuncias para pedir a distintas plataformas de redes sociales que remuevan contenidos en Internet y para acceder a datos de personas usuarias de manera contraria al derecho a la privacidad y a la libertad de expresión. En este procedimiento, únicamente tres de los once Consejeros del INE toman la decisión de llevar a cabo la medida más extrema posible de restricción a la libertad de expresión en Internet, de manera preventiva sobre expresiones relacionadas a tres figuras principales que tienen lugar en contextos electorales: 1) violencia política de género (VPG), 2) propaganda electoral (PE), o 3) actos anticipados de campaña (AAC).

En concreto, sin ser una autoridad judicial ni hacer un análisis de fondo del asunto (que en dado caso correspondería al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), la Comisión de Quejas y Denuncias ordena a plataformas como Facebook, Instagram o Twitter que remuevan publicaciones realizadas por sus usuarios, incluso en casos de periodistas y medios de comunicación, supuestamente por constituir alguna de las tres figuras contenidas. Al hacerlo, el INE sustituye la regla de la atribución de responsabilidades ulteriores por la del control previo de información, es decir, por una medida que constituye censura previa.

Estos hechos son particularmente graves porque se dan en contextos electorales, en los que las expresiones se enmarcan en un ambiente de discusión que debería ser particularmente tolerante a la crítica y donde la censura debería quedar fuera de cuestión, y por ende las medidas de remoción de contenido también, salvo que se tratara de contenidos relacionados con discursos prohibidos. Sin embargo, es precisamente en estos contextos donde el INE ha normalizado el uso de las medidas cautelares sobre expresiones en redes sociales.

Lo anterior no implica que en casos de VPG, PE o AAC, los excesos en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión deban quedar impunes. Por el contrario, los estándares sobre este derecho establecen la necesidad de establecer responsabilidades ulteriores a quienes cometan estos excesos. Sanciones económicas, administrativas y morales (multas, suspensiones de cargo, o disculpas públicas y correcciones, respectivamente).

Incluso si fuera el TEPJF quien tomara esta decisión, remover contenidos en Internet es una medida considerada como la más extrema posible de limitación a la libertad de expresión, y por ello se considera una medida desproporcionada en casi todos los casos. Literalmente, se ha considerado como una medida similar a prohibir la emisión de un periódico, una televisora o una emisora de radio. Precisamente por esto es que se considera que debe reservarse para aquellos casos de máxima gravedad como los que tienen que ver con los discursos prohibidos

Por ello, la forma en que estos casos deberían resolverse es atribuyendo responsabilidades ulteriores por medio de sanciones correspondientes a quienes realicen VPG, PE o AAC, que sean proporcionales al daño realizado por dichos usuarios, sin ordenar la remoción de contenidos salvo que el contenido ilegal se tratare de algún discurso prohibido por la libertad de expresión. En casos de pornografía infantil, las medidas de censura y remoción son legítimas, mientras que en los casos de incitación a la violencia y al genocidio también lo son cuando provienen de una orden judicial legítima.

Los pasos siguientes de nuestra investigación

La siguiente etapa de nuestra investigación consistirá en el análisis sustantivo de las medidas cautelares en las que efectivamente se solicitó la remoción de contenidos en Internet y el acceso a datos de personas usuarias de las plataformas, para determinar en qué grado estas decisiones violan los derechos a la libertad de expresión, al acceso a la información y a la privacidad.

Al hacer este análisis buscaremos también entender la conversación entre las autoridades y las plataformas de redes sociales; es decir, reconstruir qué es lo que estas plataformas han hecho al recibir las medidas cautelares en las que se solicita la remoción de contenidos o el acceso a datos de usuarias, para determinar en qué medida han resistido o concedido los mismos.

Al momento de publicar este informe provisional, podemos señalar que el INE y el TEPJF han establecido un sistema que afecta los derechos mencionados y que ha resultado, en última instancia, en una injerencia indebida en el debate público, particularmente en contextos electorales.

¿Quiénes somos?

El presente reporte forma parte de un proyecto con un alcance mayor que busca proporcionar información sobre cuál es el estado de la libertad de expresión en línea, principalmente en contextos electorales en los que las autoridades tienden a buscar silenciar expresiones bajo la premisa de buscar preservar la democracia.

Frente a lo anterior las organizaciones de sociedad civil; Access Now, Artículo 19 (México y Centroamérica) y R3D hemos juntado esfuerzos para investigar e informar sobre las remociones de contenido en plataformas digitales a solicitud del Instituto Nacional Electoral, solicitudes que en muchas ocasiones vienen acompañadas de posibles intromisiones a la privacidad de las personas usuarias cuando se requiere información de las personas que emiten una expresión concreta y que no tienen como fundamento una orden judicial sino que, en muchas ocasiones, corresponden a medidas cautelares.

A este esfuerzo conjunto se ha sumado, también, la organización Privacy International, quien ha contribuido a la realización de esta investigación y al armado de la página web en la que presentamos este proyecto y continuaremos mostrando los avances del mismo a lo largo del año siguiente.

Access Now

Access Now defiende y extiende los derechos digitales de personas y comunidades en riesgo. Al combinar soporte técnico directo, defensa estratégica, subvenciones a nivel comunitario y facilitar encuentros internacionales como RightsCon, luchamos por los derechos humanos en la era digital.

Somos una organización que opera desde la base local hasta el ámbito global que trabaja por la libertad de expresión para todas las personas. Buscamos herramientas para combatir la censura, promover soluciones que respeten los derechos en la regulación del discurso en línea, hasta respaldar a aquellas expresiones que son silenciados por decir la verdad ante el poder, incluso si son incómodas.

Artículo 19

Artículo 19 es una organización no gubernamental independiente que promueve y defiende el avance progresivo de los derechos de la libertad de expresión y el acceso a la información para todas las personas, de conformidad con las más altas normas internacionales de derechos humanos, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia. Artículo 19 promueve el reconocimiento y la protección de los derechos humanos en los entornos digitales, en particular el derecho a la libertad de expresión e información para evitar el establecimiento y la práctica de mecanismos de censura en Internet o medidas que obstaculicen su ejercicio ya sea a través de la legislación, las políticas públicas, los tratados internacionales, las decisiones judiciales, administrativas o las iniciativas privadas.

R3D

Red en Defensa de los Derechos Digitales es una organización de la sociedad civil que se dedica a la promoción y protección de los derechos humanos en el entorno digital. A través del uso e implementación de diversas herramientas legales y de comunicación, realiza investigación, litigio estratégico, incidencia pública y campañas con el objetivo de promover y proteger los derechos digitales en México; particularmente, los derechos a la libertad de expresión, la privacidad y la protección de datos personales.

Esta investigación fue realizada con la consultoría de Ytzel Maya Jiménez, especialista en análisis de datos que hizo posible la elaboración de la base de datos de las medidas precautorias que obtuvimos y que fue clave en el análisis de hallazgos en dicha información. La creación de esta base de datos y la clasificación de la información fue fundamental para lograr los objetivos de la investigación. Esta consultoría fue realizada con el apoyo económico de la organización Privacy International. Agradecemos ampliamente a ambas.