

**BREVES COMENTARIOS ACERCA DEL IMPACTO DE LAS TIC EN LA GESTIÓN
Y LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Para Derecho & Sociedad 97

<http://derechoydebate.com/2022/10/derecho-y-debate-97/>

Dra. Miriam M. Ivanega¹

SUMARIO

**I- TRANSPARENCIA Y TIC EN LA GESTIÓN PÚBLICA. 1-Gobierno abierto y Transparencia activa.
2- Las Cartas Iberoamericanas.**

**II- LIBERTAD DE EXPRESIÓN, INTERNET Y REDES SOCIALES: SU IMPACTO EN LA FUNCIÓN
PÚBLICA. 1-Introducción. 2-Las redes sociales. 3-Web, buscadores, redes sociales en el ámbito
de la función pública. Conclusiones**

I- TRANSPARENCIA Y TIC EN LA GESTIÓN PÚBLICA

1- Gobierno abierto y Transparencia activa

La informática y la tecnología reinventaron la forma en que la Administración Pública lleva a cabo sus actividades, sus procesos, la modalidad en que se alcanzan sus fines, aspectos que supondrían mayor eficacia y transparencia y también mejor satisfacción de los derechos e intereses del ciudadano. Cuando los gobiernos incorporan el uso de las TIC para proveer sus servicios, publicitar sus decisiones y generar acceso a la información que producen, almacenan y operan interactuando y transando con los ciudadanos, se presenta el fenómeno del gobierno electrónico².

El tema no es nuevo, por el contrario, doctrina especializada en la materia nos ilustra acerca de la transformación producida en la manera de relacionarse con los organismos estatales, que digitales e inteligentes, están al servicio de los derechos de las personas, lo que presupone garantizar su funcionamiento óptimo en un proceso de permanente innovación³.

¹ Doctora en derecho y ciencias sociales, Magister en derecho administrativo, Directora Ejecutiva de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral. Miembro fundador del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Profesora universitaria. Autora de libros y artículos de derecho público.

² Así lo sostuvimos al tratar el impacto en la gestión de las contrataciones públicas en Ivanega M. (2022) *La transparencia en las contrataciones públicas*, Buenos Aires, Edit. La Ley.

³ Corvalán, J. (2017) "Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial", *Revista de Direito Econômico*, Curitiba, v. 8, nro. 2.

Por eso, coincidimos en que el gobierno electrónico es más que una página web en la Internet, es un proceso de transformación para la modernización de la Administración Pública, se trata de una nueva visión sobre el futuro del sector público que toma, inicialmente, la forma de una página web gubernamental, que luego avanza a un mapa de ruta para la introducción del uso de las TIC, y particularmente Internet, como una herramienta para alcanzar gobernabilidad. Por ello, no es un fin en sí mismo, sino “un medio para servir mejor a los ciudadanos y a las empresas”⁴.

En la República Argentina, la Ley 27078 declara de “interés público el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados, estableciendo y garantizando la completa neutralidad de las redes”. El objeto es la de “posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad. Esta norma es de orden público y excluye cualquier tipo de regulación de los contenidos, cualquiera fuere su medio de transmisión”.

Sus disposiciones tienen como finalidad “garantizar el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones, reconocer a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como un factor preponderante en la independencia tecnológica y productiva de nuestra Nación, promover el rol del Estado como planificador, incentivando la función social que dichas tecnologías poseen, como así también la competencia y la generación de empleo mediante el establecimiento de pautas claras y transparentes que favorezcan el desarrollo sustentable del sector, procurando la accesibilidad y asequibilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el pueblo”.

A su vez, establece que el Estado nacional asegura el Servicio Universal, entendiendo como tal, al “conjunto de Servicios de TIC que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica”. Ese servicio universal es considerado un concepto dinámico que permite el acceso de todos los habitantes del país, con independencia de su domicilio, ingreso o capacidades, a los Servicios de TIC prestados en condiciones de calidad y a un precio justo y razonable (arts. 18 y 19).

⁴ Ídem.

Vemos entonces que el paso del gobierno electrónico al gobierno abierto ha sido significativo, ya que este es un concepto que va más allá de la oferta de servicios en línea, ya que se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, de sus procedimientos y sus dogmas. “Gobierno Abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano (...)”⁵.

Así, el desafío principal ha sido aplicar la tecnología para eliminar trabas burocráticas, simplificar procedimientos administrativos y reducir la cantidad de documentos, sin perjuicio de otras reformas que incidieron en la operatoria interna de los entes públicos.

La Administración pública se ha posicionado frente a una nueva forma de descentralización operativa llamada *el Estado descentralizado de Internet*, caracterizada por la coherente integración en las redes y en los servicios de comunicaciones electrónicas de las Administraciones públicas, cualquiera fuese su naturaleza jurídica y posición institucional⁶.

En tal sentido, no se trata de un nuevo desarrollo tecnológico sino de una verdadera filosofía “acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados”. Esta renovada vinculación Estado y sociedad presupone: 1) tecnología disponible que permite una fluida comunicación y la interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) un gobierno que debe abrir esos canales de diálogo e interacción, para aprovechar su potencial contribución en todo proceso de decisiones sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos, en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) una ciudadanía que aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, e involucrarse activamente en el desempeño de esos diferentes roles.

A pesar de estas bondades, se critica que los supuestos de los que parten los propulsores del gobierno abierto no se sostienen en la realidad pues si bien los avances tecnológicos han sido una fuente importante de cambio cultural, la condición básica para que la tecnología incida sobre la

⁵ Naser A., Ramírez Alujas, Á. (2021) *Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Recuperado el 06/09/2022 desde: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>

⁶ Muñoz R. (2020) *La inteligencia artificial y el derecho administrativo. Una perspectiva basada en derechos*, IJ Editores, Buenos Aires

cultura, “es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica”⁷.

Como advertimos en otra ocasión el gobierno abierto como instrumento en el logro de la transparencia pública tropieza con la llamada “brecha digital” que dificulta su concreción efectiva. La realidad evidencia la inferioridad de condiciones en las que se encuentran muchos grupos sociales que no pueden obtener información y expresar sus quejas, sus reclamos, a través de los medios tecnológicos.

Pero más allá de las desigualdades que pudieran estar presentes, lo que no puede negarse es que una consecuencia positiva de esa apertura hacia el ciudadano ha sido la de favorecer y facilitar la llamada “transparencia activa”. Como tal se identifica al deber de los órganos del Estado de publicar, difundir, abrir a la sociedad la máxima información de interés público sin necesidad de que sea requerida. Es decir, se trata de poner aquella a disposición en forma espontánea sin solicitud previa.

Atendiendo a la gestión pública se considera que la información a difundir debe versar, como mínimo, sobre (a) estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos —v.gr., pensión, salud, educación—; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere.

Es indudable que esos datos tienen que estar expuestos en forma completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizados. Para cumplir con ello, y coincidiendo con lo expresado anteriormente respecto a que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías, es obligatorio que los Estados encuentren formas eficaces de transparencia activa. En la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que las autoridades públicas debían publicar de forma dinámica, aun con ausencia de un pedido “toda una gama de información de interés

⁷ Oszlak, O. (2012) “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”, *Voces en el Fénix*, año 3, nro. 18 Buenos Aires.

público”; y establecer “sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”⁸.

Estos objetivos no pueden ocultar, como indicamos oportunamente, una realidad: si la transparencia fuera tan activa y espontánea como se pretende, el ciudadano no tendría —como sucede— que verse obligado a solicitar, expresamente, información pública a través de la articulación de reclamos administrativos o acciones judiciales, o por lo menos lo haría esporádicamente.

En la República Argentina, la Ley 27275 ha caracterizado a la “transparencia activa” como la obligación de “facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros”.

Este deber pesa sobre una variedad de sujetos incluidos en el régimen jurídico, amplitud que se complementa con la información que obligatoriamente deben publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos.

Esta apretada síntesis, nos lleva a confirmar que quedan importantes retos por delante: la gestión pública, su organización interna y funcionamiento, el rol de los agentes públicos, la visibilización de la actuación pública frente a las TIC, ponen en evidencia la necesidad de mostrar aún más que es el ciudadano -y sus derechos- el eje sobre el que deben girar las innovaciones y las reformas que se concreten.

2- Las Cartas Iberoamericanas

Es evidente que estamos frente a temas abordados hace varios años por eximia doctrina⁹ además de haber sido incorporadas a diversos instrumentos internacionales, que muestran importantes reglas acerca del impacto que las TIC tienen en las organizaciones públicas. Ejemplo de ello, son las Cartas Iberoamericanas que han fijado criterios, principios y deberes que deberían asumir los Estados.

⁸ Recuperado el 06/09/2022 desde: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

⁹ Nos referimos, por ejemplo, al profesor uruguayo Carlos Delpiazco, autor de más de sesenta libros vinculados al derecho público sumados y de innumerables artículos e investigaciones.

Específicamente, la Carta del Gobierno Electrónico del año 2007 contiene un conjunto de conceptos, valores y orientaciones de utilidad para “su diseño, implantación, desarrollo y consolidación como herramienta coadyuvante de la mejora de la gestión pública iberoamericana”.

También se subraya que la perspectiva de abordaje del empleo de las TIC en la gestión pública debe partir del ciudadano y sus derechos. Con esa visión, fija dos objetivos inseparables en el proceso de reconocimiento del derecho de acceso electrónico a las administraciones públicas: a) uno “final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las administraciones públicas y que contribuya también a hacer estas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes”; y b) uno estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

En definitiva, el uso público de las TIC contribuye de manera decisiva al desarrollo, “con la conciencia de que en la actualidad la sociedad de la información y el conocimiento puede contribuir al reconocimiento de la multiculturalidad, la diversidad lingüística, y el conocimiento entre los pueblos, fortaleciendo así, el desarrollo cultural y lingüístico”.

Otra Carta Iberoamericana del 2016 es la del Gobierno Abierto que se sustenta “en la apertura de datos e información pública, de procesos públicos y de Gobierno a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, en especial de las emergentes plataformas digitales y redes sociales. El reconocimiento del “principio de innovación pública” supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan el aprovechamiento de ideas y la creación de valor público, en especial mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura de acuerdo a las nuevas necesidades. En ese marco, se estipula como otro principio medular al Gobierno Electrónico y a las plataformas tecnológicas, necesarios para el mejoramiento de los servicios.

Además, aconseja a los Estados que prioricen acciones que garanticen el acceso a las plataformas tecnológicas y la reducción de la brecha digital, #de forma complementaria a seguir incorporando y utilizando de manera intensiva las TIC para mejorar los procesos y servicios públicos, en

concordancia con lo definido en la citada Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y en la Carta de Calidad en la Gestión Pública (2008)”. De esta forma, los Gobiernos deberán beneficiarse de las nuevas plataformas tecnológicas y redes sociales digitales como instrumentos para generar espacios de escucha activa, la interacción fluida en tiempo real, el fomento de la participación digital de los ciudadanos, y así garantizar respuestas coherentes y prontas a sus demandas o consultas; a estos objetivos se suma la necesidad de velar por que las tecnologías digitales sean fácilmente «apropiables» por la ciudadanía en su conjunto y que sus beneficios sean también recibidos por los segmentos más desfavorecidos de la sociedad.

En realidad, es justo reconocer que sin perjuicio de la especificidad de esos documento internacionales, todas las Cartas Iberoamericana de los últimos años incorporaron a las TIC como instrumentos idóneos para una gestión pública eficaz, eficiente y de cara al ciudadano¹⁰.

II- LIBERTAD DE EXPRESIÓN, INTERNET Y REDES SOCIALES: SU IMPACTO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

1-Introducción

Uno de los derechos fundamentales que han sentido el impacto del desarrollo de las TIC es el de la libertad de expresión, considerado un derecho sustantivo, natural e inalienable de la persona humana, que integra los derechos-facultades de la primera generación del constitucionalismo del siglo XIX.

Esta libertad expresiva contiene un valor adicional, pues además de fortalecer la libertad y la dignidad, favorece el descubrimiento de la verdad en todo ámbito y materia, mediante la práctica del libre debate¹¹.

Su defensa en las repúblicas democráticas se basa en la necesidad de facilitar el debate en cuestiones de interés público y de opciones políticas y partidarias, que se presentan ante el ciudadano con el objeto de que forme su propio juicio, critique, enmienda, elija, cree otras nuevas opciones; aspectos que fortalece y perfecciona el sistema. Por lo tanto, es una libertad acreedora de mayor protección que se fundamenta en tres tipos de razones: es un derecho natural y

¹⁰ Por ejemplo: Cartas Iberoamericanas de Calidad en la Gestión Pública (2008), de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación a la Administración (2013); de Ética e Integridad en la Función Pública (2018)

¹¹ Gelli M.A., (2018) *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 5ta.edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires

sustantivo de la persona humana -fundamento individual- permite el descubrimiento de la verdad -fundamento social y favorece el debido proceso democrático -fundamento político¹².

Excede a este trabajo ahondar en los vínculos y los límites entre la libertad de expresión, la imagen y la privacidad, cuestiones que en el ámbito de la función pública imponen un análisis particularizado por las implicancias que tienen respecto al vínculo con los ciudadanos y a las responsabilidades de los agentes públicos.

Solo sintetizaremos el criterio jurisprudencial desarrollado en la República Argentina por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, como bien señala Basterra¹³, encuentra una guía interpretativa para los jueces inferiores en el precedente "Belén Rodríguez"¹⁴.

El Alto Tribunal reconoce que ya en la Constitución histórica se había puesto énfasis en la defensa irrestricta de la libertad de expresión por medio de la prensa, favoreciendo la protección de las ideas políticas y las críticas que se efectuaban a los actos de gobierno y a los funcionarios públicos. A pesar de ello, tal situación no implicaba la inmunidad absoluta de la expresión si se agredían por medio de la prensa u otros medios de comunicaciones, derechos como la intimidad, el honor¹⁵ o protección de la imagen. De ahí que, fue la regla de la "real malicia" la que permitió al Máximo Tribunal proteger y delimitar esa libertad con el criterio de que tratándose de informaciones con un contenido falso o inexacto, referidas a funcionarios públicos, figuras públicas o particulares que estén involucrados en cuestiones de esa naturaleza, quienes se consideren afectados deben demostrar que la publicación se realizó con intención de injuriar o calumniar y no con la de informar, criticar o formar conciencia política opuesta a los involucrados en la información¹⁶.

Específicamente, consideró que "el especial reconocimiento constitucional de que goza el derecho de buscar, dar, recibir, difundir información e ideas de toda índole, no elimina la

¹² Ibidem

¹³ Basterra

¹⁴ **CSJN Fallos**

¹⁵ La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado que "el reconocimiento y la protección del derecho al honor -derecho fundamental, inherente a la persona humana, en tanto importa la dignidad personal reflejada en la consideración de los demás y en el sentimiento de la propia persona- encuentran fundamento constitucional en el art. 33 de la Ley Fundamental y en los tratados internacionales que cuentan con jerarquía constitucional desde su reforma en 1994, que a su vez también lo contemplan como una restricción legítima al ejercicio de otro derecho fundamental como la libertad de expresión (conf. arts. 11 y 13.2.a del Pacto de San José de Costa Rica; 17 y 19.3.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; V y XXIX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) como infraconstitucional en el art. 52 del Código Civil y Comercial de la Nación". CSJN Fallos 343: 2211

¹⁶ CSJN Fallos 343:2211

responsabilidad ante la justicia por los delitos y daños cometidos en su ejercicio (conf. Fallos: 308:789; 321:667 y 3170; 332:2559 y 335:2090). Ello así, pues esa posición preferencial que ocupa la libertad de expresión no la convierte en un derecho absoluto. Sus límites deben atender a la existencia de otros derechos constitucionales que pueden resultar afectados por su ejercicio, así como a la necesidad de satisfacer objetivos comunes constitucionalmente consagrados¹⁷.

Vinculado a esta visión, ha sido importante el análisis que realizara del derecho a la crítica y los criterios de ponderación aplicables a los juicios de valor respecto de la reputación y el honor de terceros, pues tomó como base las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en las que se había considerado la necesidad de valorar si se estaba frente a expresiones estricta e indudablemente injuriantes y si ellas carecían de relación con las ideas u opiniones que se exponían. Así, el Tribunal argentino opinó que no existía un derecho al insulto, a la vejación gratuita e injustificada¹⁸, pues “[e]n la arena del debate sobre temas de alto interés público, no solo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población” (conf. CIDH, causa “Kimel, Eduardo G. c/ República Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafo 88).

En tal sentido, la misma Corte Suprema entendió que la tutela del derecho a la imagen de la persona forma parte de ella y que por ende “nadie puede inmiscuirse en la vida privada de una persona ni violar áreas de su actividad no destinadas a ser difundidas, sin su consentimiento o el de sus familiares autorizados para ello, y solo por ley podrá justificarse la intromisión, siempre que medie un interés superior en resguardo de la libertad de los otros, la defensa de la sociedad, las buenas costumbres o la persecución del crimen (conf. Fallos: 306:1892)”. De ahí que la imagen protegida constituye uno de los elementos configuradores de la esfera personal de todo individuo, “en cuanto instrumento básico de identificación y proyección exterior y factor imprescindible para su propio reconocimiento como sujeto individual”¹⁹.

Se desprende de lo indicado, la necesidad de balancear la libertad de expresión y la información que puede difundirse con los derechos que pueden verse afectados en su sustancia.

¹⁷ CSJN Fallos 343:2211

¹⁸ CSJN Fallos: 321:2558; 335:2150; 337:921

¹⁹ CSJN Fallos 343:2211

Esa finalidad encuentra también sustento en el criterio de la Corte IDH respecto a que la importancia de aquella libertad en una sociedad democrática -y la elevada responsabilidad que entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social- impone a los Estados minimizar las restricciones a la circulación de la información y equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, para impulsar el pluralismo informativo. De esta forma, la equidad debe regir el flujo de la información. “En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”²⁰.

El debate que generan estos precedentes se reactivó en junio de 2022 con motivo del caso “Denegri Natalia”. En efecto, la CSJN revocó la sentencia de segunda instancia y rechazó la demanda iniciada contra Google -que tenía por objeto de que se ordenara desvincular del nombre de la actora ciertos sitios web donde se exponía información relativa a ella sobre hechos ocurridos 20 años atrás, “pues no se han brindado argumentos suficientes que demuestren que una persona que fue y es figura pública tenga el derecho a limitar el acceso a información veraz y de interés público que sobre ella circula en internet y resulta accesible al público de acuerdo a su propia discreción y preferencias, restringiendo de este modo esa información a los aspectos que ella misma considera relevantes o, por el contrario, inapropiados a la auto percepción de su identidad actual”. En forma consecuente concluye que el mero paso del tiempo la noticia o la información, que formó parte del debate público, no puede poner en riesgo la historia ni el ejercicio de la memoria social que se nutre de diferentes hechos de la cultura; a pesar de que el pasado se refleje como inaceptable y ofensivo para los estándares de la actualidad “pues “si se permitiera restringir recuerdos del acervo público sin más, se abriría un peligroso resquicio, hábil para de formar el debate que la libertad de expresión pretende tutelar”²¹.

Sin perjuicio de ampliar el tema en otra oportunidad, nos atrevemos a disentir con la decisión del Tribunal, si bien, como postula Basterra, es obligación de los jueces actuar con especial prudencia y carácter restrictivo, a la hora de interpretar si debe o no sacrificarse la libertad de expresión, pues está involucrado tanto el derecho de quien desea expresarse, de toda la sociedad a conocer las ideas de los demás y cotejarlas con las propias, además del interés propio del sistema democrático de que toda información circule fluidamente²².

Por eso, coincidimos con la decisión de la Cámara.....que.....

2-Las redes sociales

El tema abordado impone introducirnos brevemente en la noción de red social, para luego considerar su efecto en la organización y la función públicas.

²⁰ Según el ya citado caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.

²¹ CSJN Fallos 345:482 – Ver también respecto al derecho al olvido CSJN [Fallos: 334:1276, 334:1327](#)

²² **Basterra El derecho a la imagen y el alcance de la responsabilidad de los buscadores de internet. La necesidad de una legislación acorde** Autor: Basterra, Marcela I. Publicado en: LA LEY 14/08/2018, 14/08/2018, 6 - DFyP 2018 (septiembre), 05/09/2018, 178 Cita Online: AR/DOC/1383/2018

Se relacionan a las redes sociales con la figura de los grafos. Un grafo está determinado por un conjunto de puntos, denominados vértices o nodos y un conjunto de aristas o líneas que unen pares de vértices. Un ejemplo es la relación entre los miembros de una familia, en la que cada miembro es un nodo y sus relaciones quedan representadas por las aristas²³.

Como es evidente, pueden existir relaciones con interrelaciones de nodos y aristas, lo que muestra una comunicación muy presente en todo conjunto de personas que se encuentran conectadas por diversos lazos (amistad, trabajo, ideología, credo, etc.) constituyendo una red social. Los vínculos pueden generar diversos niveles de intercambio y transacciones informativas. Bajo esa perspectiva, las redes sociales muestran una potencialidad de difusión casi infinita, de ahí que se sostenga que internet no es un medio masivo o comunicación “broadcast” sino un flujo “broadband” (de muchos a muchos). “Es más, se dice que internet no es un medio en absoluto. En todo caso, se trata de un dispositivo, una plataforma que da soporte a otros medios. ¿Qué medios? Los masivos que se transmite online. Y también, claro, los medios –o redes- sociales (...) Las redes sociales son redes de influencia simbólica que participan de la sociedad, influyen en ella, pero no son la sociedad misma²⁴.

Luego, se las identificó como “conjunto de personas o grupos con una estructura de relaciones o interacciones entre ellos”, noción que remite a la década de 1930 en la cual los sociólogos ya analizaban este tipo de estructuras de relaciones para comprender el funcionamiento de la sociedad. En el contexto sociológico los estudios típicos están dirigidos a conceptos como la centralidad (qué individuos están mejor conectados con otros y tienen mayor poder o influencia), la conectividad (de qué forma los individuos están conectados con otros dentro de la red), la centralización (distribución de la centralidad) o la cohesividad (tendencia de los individuos a mantenerse unidos persiguiendo metas o resistencia de un grupo conexo a romperse)²⁵.

²³ Leonhard Euler en 1736 buscaba un camino que recorriera los siete puentes del río Pregel (ubicado en Königsberg) de modo que se recorrieran todos, pero pasando una sola vez por cada uno de ellos. Este trabajo “La solución de un problema relativo a la geometría de la posición” es el que da origen a la teoría de grafos. En Ramirez Gelbes S., (2019) *El discurso híbrido. Formas de escribir en la web*, Editorial Ampersand (Colección Comunicación & Lenguajes) Buenos Aires

²⁴ “El ser humano no ejerce su poder en el mundo mediante la fuerza física: lo hace fundamentalmente mediante símbolos. Y los símbolos son constitutivos de la sociedad” Ibidem

²⁵ Conrado M., Tejada J. (2007) *Artículos De Investigación Operativa. Redes Sociales*, BEIO, Boletín de Estadística e Investigación Operativa. Recuperado el 06/09/2022 desde: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2963248>

Otras fuentes ubican el momento de su nacimiento en 1995 con la “classmates.com”, creada por Randy Conrads para mantener el contacto con antiguos compañeros de colegio, instituto, etc. Otros se remontan al año 1978 cuando War Christensen y Randy Sues inventaron un sistema denominado BBS para compartir información con sus amigos²⁶.

En pleno siglo XXI este concepto alcanza una dimensión mucho mayor gracias al fenómeno de Internet, pues en él la red social se convierte en un servicio de la sociedad de la información, y a la vez modelo de negocio, por medio del cual los usuarios pueden generar un perfil público con sus datos personales interactuando con otros usuarios de dicha red para intercambiar mensajes, información, contenidos, imágenes y vídeos, creando así su propia red de contactos²⁷.

Hay diferentes clasificaciones de redes sociales. Por ejemplo, según el público objetivo y su temática: pueden ser horizontales y verticales. En los primeros (también conocidas como generalistas), sus miembros no responden a un patrón o perfil específico ni tienen una temática concreta. Se dirigen al público en general y son de libre participación (Facebook)

Las verticales están dirigidas a un público determinado, son especializadas y tematizadas en sus características; porque responden de acuerdo al interés en común con los usuarios. Se dividen en a) profesionales: que apuntan al ámbito laboral, al contacto profesional, desde relaciones entre empresas, entre empleados, búsquedas de trabajo y de organizaciones que buscan empleados, perfiles con CV actualizado (LinkedIn); b) de ocio: vinculadas a un tema específico pero más relacionado a preferencias recreativas compartidas por los usuarios como lectura, deporte, música, videojuegos, comics (Quelibroleo); c) mixtas: es una mezcla entre red profesional y de ocio; ofrecen servicios que permiten fusionar las actividades profesionales y de esparcimiento (Tripadvisor).

También hay clasificaciones según el sujeto (humanas; de contenido); la localización geográfica (sedentarias, nómades); la plataforma: (Red Social MMORPG y Metaversos, web)

En lo que nos interesa, respecto al uso de las redes, los problemas que se presentan en la interacción con el ciudadano se vinculan con la seguridad, la propiedad intelectual, la identidad institucional y la protección de datos de carácter personal. Incluso, la participación en las redes

²⁶ Idem..

²⁷ Pereyra Caramé T. (2012) *Las Administraciones Públicas en las Redes Sociales*, Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá). Recuperado el 06/09/2022 desde: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/13804>

sociales no es el único ejemplo de ese tipo de interacción y sus complejidades, pues las Administraciones públicas, han entrado en el mercado de los *smartphones* diseñando sus propias “apps”.

Es decir que, al participar en estas redes, la Administración está utilizando los servicios de un prestador de servicios de la sociedad de la información que le es ajeno lo que hace que se convierta como el resto de sujetos participantes, en un usuario más. Es por ello, que se ha postulado la necesidad de analizar con detenimiento tales situaciones, pues la Administración usuaria debe saber los riesgos a los que se expone y si las condiciones generales de estos servicios son compatibles o conformes con la legislación. La suplantación de identidad, la posibilidad de que puedan saber lo que se hace o dice en la red y el uso delictivo de la información contenida en ella, son tres importantes riesgos, que ponen en evidencia los problemas que pueden derivarse²⁸.

Con sumo acierto se ha sostenido que el uso de las redes sociales es parte de nuestra vida cotidiana y profesional, que permiten interactuar y expresar libremente las ideas. Es ya habitual encontrar que organismos estatales, asociaciones profesionales, universidades, jueces y abogados recurren a Facebook, Twitter, o los blogs jurídicos con fines pedagógicos, de difusión o de debate. Esta participación considerada saludable y positiva, facilita la deliberación pública sobre los problemas legales. Sin embargo, el carácter masivo, inmediato e informal de estos medios de comunicación digital no lo ubica fuera sistema de responsabilidad civil, penal o administrativa²⁹.

3-Web, buscadores, redes sociales en el ámbito de la función pública.

Los límites de la libertad de expresión frente a la actuación de los funcionarios públicos han sido objeto de intensos debates. Más allá de ser aplicables las interpretaciones generadas alrededor de la libertad de expresión, es indudable que la protección del derecho a la privacidad de aquellos es menos extensa que el que le asiste al resto de los ciudadanos, por motivos exclusivamente ligados a sus condiciones y el tipo de actividad que desempeñan.

²⁸ Idem

²⁹ Oyhanarte M. (2016) *Libertad de expresión y sanción administrativa. El caso de los funcionarios públicos y los jueces frente al uso de las redes sociales*. Recuperado el 06/09/2022 desde: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/11/16/libertad-de-expresion-y-sancion-administrativa-el-caso-de-los-funcionarios-publicos-y-los-jueces-frente-al-uso-de-las-redes-sociales>

En este punto, es importante remitirnos nuevamente a las sentencias de la Corte IDH en particular a su enfoque vinculado con la utilización del derecho penal para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público o sobre funcionarios públicos candidatos a ejercer cargos públicos o políticos. Para ese Tribunal, tal modalidad punitiva fue considerada violatoria del art. 13 de la Convención Americana, pues si bien no descartó la vía penal la consideró desproporcionada para la mayoría de los casos; incluso sostuvo que las sanciones civiles por difamación no debían ser de tales proporciones que suscitaran un efecto inhibitorio sobre la libertad de expresión, pues tenía que estar diseñadas para restablecer la reputación dañada y no para indemnizar al demandante o castigar a la persona demandada. En particular, las sanciones pecuniarias debían ser estrictamente proporcionales a los daños reales causados: la ley ha de tener que priorizar la utilización de una gama de reparaciones no pecuniarias³⁰.

En “Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina” del año 2011 consideró que los funcionarios públicos, al igual que cualquier otra persona, estaban amparados por la protección que les brinda el artículo 11 convencional. De ahí que la difusión de información sobre eventuales aspectos de su vida privada debía fundarse en la consideración de dos criterios relevantes: “a) el diferente umbral de protección de los funcionarios públicos, más aún de aquellos que son elegidos popularmente, respecto de las figuras públicas y de los particulares, y b) el interés público de las acciones que aquellos realizan”³¹.

La primera pauta se explica porque se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, por ello, existe un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su derecho a la vida privada: los funcionarios están sujetos a una mayor exposición y evaluación social, no sólo por sus actividades oficiales o el ejercicio de sus funciones, sino también por aspectos que, en principio, podrían estar vinculados a su vida privada, pero que revelan asuntos de interés público. Es decir, esta diferencia se asienta en dos aspectos: la calidad del sujeto y el interés público de las funciones que desarrolla.

En síntesis, debe reconocerse que no existen límites definidos en el tema que nos convoca, incluso porque no solo los funcionarios públicos tienen una mayor exposición, también personas con un

³⁰ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica Serie C No. 107

³¹ Corte IDH Corte IDH, Caso Fontevicchia y D’amico Vs. Argentina Serie C No. 238, par.59 Ver también Caso Tristán Donoso Vs. Panamá, Serie C No. 193, par. 155

alto reconocimiento por su participación en cuestiones de interés público están especialmente expuestas a la crítica, incluso ríspida e irritante, respecto de su desempeño en ese ámbito. De esta forma, como sostuvo la CSJN es necesario un debate robusto e indispensable para el desarrollo de la vida republicana y democrática, en la medida que la Constitución argentina protege no solamente la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas, sino también las formuladas en tono agresivo, con vehemencia excesiva, dureza o causticidad, o que apelan a expresiones irritantes, ásperas u hostiles, indudablemente molestas para los funcionarios o figuras públicas³².

Ahora bien, con similar sentido al expuesto, las consecuencias de la libertad de expresión deben ser extendidas cuando la transmisión de ideas, hechos y opiniones se realizan a través de internet, entendido aquí como una forma más de concretizar el derecho comentado que, sin perjuicio de su naturaleza personal, constituye desde el aspecto colectivo un instrumento para garantizar la libertad de información y la formación de la opinión pública. Es por ello que se ha subrayado el carácter transformador de Internet, como medio que permite que miles de millones de personas en todo el mundo expresen sus opiniones, a la vez que incrementa significativamente su capacidad de acceder a la información y fomenta el pluralismo y la divulgación de información³³ (conf. "Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet" del 1° de junio de 2011)

Como sostiene Gelli, se trata de un recurso formidable en sí mismo por la llegada casi irrestricta a la información, al conocimiento, que plantea varios problemas al derecho, vinculados a la protección de la propiedad intelectual; al resguardo de la privacidad, la intimidad y el honor; a la vulneración de la seguridad pública; a la preservación de identidades culturales³⁴

En este aspecto, la responsabilidad de los "motores de búsqueda" se presenta como una cuestión de difícil análisis pues en palabras de la CSJN los "buscadores" no tienen una obligación general de monitorear (supervisar, vigilar) los contenidos que se suben a la red, que son proveídos por los responsables de cada una de las páginas web; es decir, en principio, resultan irresponsables por esos contenidos que no han creado. Por eso, la libertad de expresión sería afectada de admitirse una responsabilidad objetiva que prescinde de toda idea de culpa y,

³² CSJN Fallos 343:2211

³³ CSJN Fallos 337: 1174

³⁴ Gelli M.A.,op.cit.

consiguientemente, de juicio de reproche a aquél a quien se endilga responsabilidad. Sin embargo, “hay casos en que el "buscador" puede llegar a responder por un contenido que le es ajeno: eso sucederá cuando haya tomado efectivo conocimiento de la ilicitud de ese contenido, si tal conocimiento no fue seguido de un actuar diligente”³⁵.

Estas interpretaciones fueron reiteradas en otro precedente del año 2019, vinculado a un funcionario público, que solicitó una medida cautelar a fin de que Google eliminara una determinada sugerencia de búsqueda que lo involucraba (se trataba de artículos difundidos en internet que contenían acusaciones contra él y exponían una cuestión de interés público por su función de secretario general de una universidad pública y su relación con actividades políticas realizadas por estudiantes).

En el caso, la Corte Suprema dejó sin efecto la sentencia de la Sala B de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que había hecho lugar a la petición del actor, sustentado entre otras cuestiones, en que se encontraba en juego la proliferación masiva de información que excedía la actividad del actor como funcionario y que tenía por objeto afectar su honor. En efecto, el Máximo Tribunal consideró que la orden dispuesta por el tribunal inferior sobre un buscador de internet de eliminar provisoriamente determinadas sugerencias de búsqueda, cesar en la difusión de ciertas direcciones vinculadas al nombre del actor y eliminar contenidos almacenados, implicaba un acto de censura que interrumpía el proceso comunicacional, dado que al vedar –a través de una medida cautelar- el acceso a dicha información se impedía la concreción del acto de comunicación -o por lo menos, dada la importancia que revestía Google como motor de búsqueda, lo dificultaba sobremanera- “con independencia de que en relación a sus potenciales receptores sea su primera manifestación o su repetición”³⁶.

³⁵ CSJN Fallos: 337:1174. La demandada, modelo y artista, había promovido demanda de daños y perjuicios contra Google Inc. (Google) -después ampliada contra Yahoo de Argentina - porque se había procedido al uso comercial y no autorizado de su imagen, además, de haberse avasallado sus derechos personalísimos al habérsela vinculado a determinadas páginas de Internet de contenido erótico y/o pornográfico. En esa sentencia, los votos en disidencia parcial de los Dres Lorenzetti y Maqueda indican que la mera actividad de indexar los contenidos publicados por terceros para ser ofrecidos a los usuarios del servicio del buscador, se ubican dentro del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y la difusión de información, conformando una actividad lícita que excluye, en principio, un comportamiento antijurídico base de un eventual deber de responder. Con ese criterio, reconocieron el resarcimiento económico por el uso de la imagen de la actora sin su consentimiento a través de los thumbnails -por medio de los cuales los buscadores utilizan, almacenan y reproducen, mediante una copia reducida, imágenes publicadas por terceros-, pues en el derecho argentino vigente se establece claramente la exigencia del consentimiento del titular del derecho personalísimo para la publicación de su imagen.

³⁶ CSJN Fallos: 342:2187

Complementando lo expresado, cabe recalcar que las publicaciones en las redes no quedan en el ámbito privado y por lo tanto pueden tener efectos e impacto en las funciones que cumplen con los agentes públicos, aspecto que también incide en el ejercicio de la libertad de expresión.

El tema ha sido especialmente tratado por destacada doctrina respecto de los jueces, dado que son numerosas las normas de conducta que limitan fuertemente las expresiones públicas de los magistrados, citándose, por ejemplo, el Principio 4.6 de la Declaración de Bangalore que establece que aquellos, como cualquier otro ciudadano, «tiene derecho a la libertad de expresión (...) pero, cuando ejerza los citados derechos y libertades, se comportará siempre de forma que preserve la dignidad de las funciones jurisdiccionales y la imparcialidad e independencia de la judicatura»³⁷.

Creemos que estas limitaciones son aplicables a todos los funcionarios públicos en la medida que las expresiones en las redes sociales pueden interferir medulosamente en la organización y su gestión.

Bajo esta perspectiva coincidimos³⁸ en que, a pesar de que la sanción por la mala utilización de internet o de las redes sociales digitales no suele estar expresamente tipificada por la normativa, igualmente son un medio de comunicación poderoso y de amplia difusión, que permite transmitir contenidos de modo público. Por eso, al hacer uso de ellos, los funcionarios públicos no están en un ámbito íntimo ajeno a los deberes que tienen que cumplir y deben ser aún más prudentes y medidos que en otros foros y especialmente celosos para cumplir con los principios consagrados en las leyes y reglamentos que rigen en general su conducta. Aunque también es cierto que los funcionarios públicos no renuncian a sus derechos fundamentales al acceder a un cargo, ni quedan aislados de la vida social, por eso debe fijarse razonablemente los límites de la libre expresión de las ideas.

Un interesante caso fue resuelto en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2019 (Amparo en Revisión 1005/2018) vinculado al bloqueo que realizó el Fiscal General de Veracruz, Jorge Winckler Ortiz, en la red social Twitter, contra el periodista Miguel Ángel León Carmona, quien colaboraba en algunos medios de comunicación y realizaba cobertura sobre

³⁷ Oyhanarte M. Op.cit.

³⁸ Idem

temas relacionados con derechos humanos el estado de Veracruz. El periodista comprobó que había sido bloqueado por aquel funcionario público, cuando intentó acceder a la cuenta en Twitter de este último y ya no pudo ver sus publicaciones, las que realizaba en su carácter de Fiscal General; es decir que compartía diversa información relacionada con su función pública, tales como eventos de la institución, reuniones, fotos, e información de interés para la sociedad. En forma previa al bloqueo, el periodista había etiquetado o compartido directamente con el Fiscal notas sobre inseguridad.

El Tribunal entendió que al compartir el Fiscal General información tanto personal vinculada con sus actividades, ese medio de difusión debía ser accesible para todos los gobernados incluido el periodista quejoso, motivo por el cual el bloqueo de acceso le impidió que conociera datos de relevancia social. Ello violentó de forma personal y directa su derecho de acceso a la información sobre las labores de un servidor público.

Interpreta que los niveles de interconexión que generan las redes sociales en la actualidad representan una vía de expansión del derecho a la libertad de expresión y que Twitter es una plataforma a través de la cual “se fomenta los valores democráticos, por ejemplo, en la difusión de contenidos de interés para la sociedad –entre los que se encuentra la información gubernamental–al igual que el debate de los asuntos de interés público”. Por ello, reconoce que el Estado debe intervenir en las interacciones en internet y las redes sociales cuando existan abusos que deriven en la violación a derechos de los usuarios en la red, incluso puede aplicar restricciones justificables ante comportamientos abusivos en internet, como amenazas o incitaciones a la violencia, las que no tendrían protección constitucional.

A su vez, consideró que el derecho a la intimidad o privacidad del funcionario se coloca en un umbral menor de protección frente a las libertades de expresión e información, las que deben gozar de una protección mayor, dado que los servidores públicos están sometidos a un fuerte nivel de escrutinio por parte de los medios de comunicación y la sociedad. En consecuencia, la Suprema Corte concluyó que “bloquear el acceso a un ciudadano a los contenidos ahí publicados representa una restricción indebida a su derecho al acceso a la información”.

En síntesis, el bloque de la cuenta de un usuario por parte de funcionario público que usa una cuenta de origen privada para informar sobre sus actividades públicas, es un comportamiento restrictivo que afecta el acceso a la información pública.

En este punto, recordemos que recientemente Twitter suspendió permanentemente la cuenta de Donald Trump. La decisión se adoptó esa decisión debido al riesgo de mayor incitación a la violencia y luego de una exhaustiva revisión de los Tweets de la cuenta de @realDonaldTrump y del contexto alrededor de ellos –especialmente cómo han sido recibidos e interpretados dentro y fuera de Twitter–

Los Tweets cuestionados “podrían inspirar a otros a replicar los actos violentos que tuvieron lugar el 6 de enero de 2021, y que existen múltiples indicadores que se están recibiendo y se entienden como un estímulo para hacerlo”³⁹.

CONCLUSIONES

Como señalamos al inicio, estamos frente a un tema recurrente, con Las nuevas tecnologías son fenómenos sin límites definidos con un alcance incalculable gracias a internet. Su impacto ha sido notorio en la forma en que se gestionan los recursos públicos, en el funcionamiento de la organización pública y en el desempeño de los agentes públicos. Ello además produjo un cambio sustancial en la forma de relacionarse con el ciudadano, cuya participación genera una comunicación más fluida y dinámica con la Administración. Así, por ejemplo, las redes sociales, se convirtieron en el lugar donde se plantean y discuten los temas de interés general, construyéndose una comunidad virtual a la que acuden las personas como una de sus principales fuentes de información e interacción con los funcionarios públicos. Éstos han de adaptar sus comportamientos y responsabilizarse por sus expresiones a través de estos medios.

En ese esquema, debe reconocerse que estamos ante un tema estructural en el Estado Constitucional de Derecho, que obliga a que las transformaciones que vertiginosamente se producen no puedan estar alejadas de la perspectiva ética del servicio que se presta al ciudadano.

En síntesis, detrás de cada instrumento o herramienta de innovación tecnológica, de cada modalidad de comunicación e información, hay una persona humana que obliga a implementar

³⁹ Recuperado el 06/09/2022 desde: https://blog.twitter.com/es_la/topics/company/2020/suspension-permanente-a-realdonaldtrump.html

políticas públicas efectivas que reconozcan y brinden soluciones a sus necesidades y que permitan el goce de los derechos fundamentales.

FUENTES DE CONSULTA

- ✓ Conrado M. Tejada J. (2007) *Artículos De Investigación Operativa. Redes Sociales*, BEIO, Boletín de Estadística e Investigación Operativa. _Recuperado el 06/09/2022 desde: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2963248>
- ✓ Corvalán, J. (2017) “Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial”, *Revista de Direito Econômico*, Curitiba, v. 8, nro. 2.
- ✓ Gelli M.A., (2018) *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 5ta.edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires
- ✓ Ivanega M. (2022) *La transparencia en las contrataciones públicas*, Buenos Aires, Edit. La Ley.
- ✓ Muñoz R. (2020) *La inteligencia artificial y el derecho administrativo. Una perspectiva basada en derechos*, IJ Editores, Buenos Aires
- ✓ Naser A., Ramírez Alujas, Á. (2021) *Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Recuperado el 06/09/2022 desde: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>
- ✓ Oszlak, O. (2012) “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”, *Voces en el Fénix*, año 3, nro. 18 Buenos Aires.
- ✓ Oyhanarte M. (2016) *Libertad de expresión y sanción administrativa. El caso de los funcionarios públicos y los jueces frente al uso de las redes sociales*. Recuperado el 06/09/2022 desde: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/11/16/libertad-de-expresion-y-sancion-administrativa-el-caso-de-los-funcionarios-publicos-y-los-jueces-frente-al-uso-de-las-redes-sociales>
- ✓ Pereyra Caramé T. (2012) *Las Administraciones Públicas en las Redes Sociales*, Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá). Recuperado el 06/09/2022 desde: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/13804>
- ✓ Ramirez Gelbes S., (2019) *El discurso híbrido. Formas de escribir en la web*, Editorial Ampersand (Colección Comunicación & Lenguajes) Buenos Aires

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (República Argentina)

Fallos 343: 2211

Fallos: 321:2558; 335:2150; 337:921

CSJN Fallos 337: 1174; 342:2187

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.

Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica Serie C No. 107

Caso Fontevecchia y D’amico Vs. Argentina Serie C No. 238, par.59 Ver también Caso Tristán Donoso Vs. Panamá, Serie C No. 193, par. 155

