

Neutralidad estatal y redes sociales durante las Elecciones Generales 2026

Retos para la tramitación de procedimientos sancionadores contra servidores civiles en el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1

HUGO ANDRÉS LEÓN MANCO¹

Expresidente del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1

Pontificia Universidad Católica del Perú

leon.ha@pucp.edu.pe

La neutralidad estatal es un principio-deber constitucional, recogido en el artículo 31 de la Constitución y desarrollado en la ley n.º 27815, «Ley del Código de Ética de la Función Pública». Es un principio en tanto constituye un mandato de optimización de la actuación del Estado, que debe procurar alcanzar sus objetivos en la mayor medida posible, y es un deber en tanto es un precepto dirigido a los poderes públicos que comprende conductas impuestas con carácter general.

En virtud de él, toda servidora y servidor público debe actuar, durante toda su vida profesional al servicio del Estado, con total y absoluta imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Esta obligación adquiere una mayor relevancia en período electoral,² por lo que se refuerza para garantizar elecciones libres, justas y transparentes. El objetivo es que no se usen recursos, influencias o el poder del Estado para beneficiar o perjudicar a algún candidato u organización política. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (TC) en la sentencia recaída en los expedientes n.º 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC (acumulados), sobre la ley que regula el gasto de publicidad estatal (fundamento 86).

Debido a ello, el artículo 346 de la ley n.º 26859, «Ley Orgánica de Elecciones», prohíbe a toda autoridad política o pública practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a un candidato o partido político; mientras que en su artículo 347 se les prohíbe hacer propaganda a favor o en contra de algún candidato u organización política.

La atención de las denuncias por infracción a la neutralidad estatal es de competencia de los jurados electorales especiales (JEE), quienes son la primera instancia del sistema de justicia en

¹ Expresidente del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 por designación de la Corte Superior de Justicia de Lima, en donde se desempeña como juez superior titular. Docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor agradece a Zonia Tutaya Romero por su apoyo en la elaboración del presente artículo.

² En el caso de las Elecciones Generales 2026, el periodo inició con la entrada en vigencia del decreto supremo n.º 039-2025-PCM del 26 de marzo de 2025, por el que se convocó a comicios para el 12 de abril de 2026.

materia electoral. Estos deben determinar si un servidor o servidora incurrió en responsabilidad, algo que parece simple, ya que solo consistiría en determinar si es que, a la luz de los hechos, se actuó de forma imparcial (sin afectar, positiva o negativamente, alguna candidatura) o no. En la práctica, no obstante, no es tan sencillo.

Si bien las atribuciones de los JEE estaban circunscritas a un ámbito geográfico determinado,³ desde el inicio de las labores del JEE de Lima Centro 1, el cual presidí, fuimos conscientes del reto a afrontar y de la gran responsabilidad que asumimos. En efecto, nos encontrábamos a cargo, junto con los otros JEE, de sacar adelante las elecciones más complejas de nuestro país en los últimos tiempos. Esto no solo debido a la gran cantidad de candidatos que se estimaba que se presentarían,⁴ sino también por la necesidad de incrementar la confianza de la ciudadanía en el sistema.

Dicha sensación generó en todos un gran compromiso, lo que permitió que los miembros del pleno, los asesores, el personal jurisdiccional, y el personal administrativo y de apoyo lográramos conformar un verdadero equipo de trabajo. Por ello, todos compartimos la misión de que nuestras actuaciones tuvieran completa legitimidad. Así, por ejemplo, estuvimos de acuerdo en que nuestras resoluciones debían ser cuidadosamente elaboradas, ya que una decisión equivocada, o con fundamentos poco sólidos, podía menoscabar la confianza de la población en las entidades del Sistema Electoral.

Debido a ello, a pesar de que, en porcentaje, los casos sobre neutralidad eran menos numerosos que los de otros temas de nuestra competencia, fueron los que demandaron mayor tiempo de evaluación, discusión y elaboración por las particularidades mencionadas líneas arriba sobre este tema. Fue en ese escenario en el que recibimos la denuncia en contra de un funcionario público que había manifestado su intención de postular a la presidencia de la República y que, en sus redes sociales, hacía campaña a favor suya y de su organización política. Este caso se tramitó ante nuestro JEE con el expediente n.º EG.2026002230 y, tras ser impugnado, ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con el expediente n.º EG.2026007687.

Cuando se evaluó el caso, era evidente que se estaba promoviendo una candidatura desde las redes sociales del funcionario público. Sin embargo, en sus descargos mencionó que se trataba de sus redes sociales privadas, no de su entidad pública, y, si bien no se mencionó de forma expresa, daba a entender que, precisamente por ello, el JEE no tenía competencia para intervenir.

Como un antecedente a este caso, cabe mencionar que pocas semanas antes habíamos resuelto otra denuncia por vulneración a la neutralidad electoral, tramitada con el expediente n.º EG.2026002702, en la que no pudimos determinar responsabilidad del funcionario denunciado. Esto sucedió no porque no hubiésemos considerado que se haya realizado

³ Inicialmente nuestra competencia territorial comprendía los departamentos de Áncash, Lima, Ica, Ayacucho y la Provincia Constitucional del Callao, y, una vez que quedaron instalados los 60 Jurados Electorales Especiales (JEE), se limitó a los distritos de Lima Cercado, Breña y Jesús María, en la Provincia de Lima Metropolitana.

⁴ Al final se lograron registrar 36 candidaturas presidenciales, 997 para la Cámara de Senadores, 5529 para la Cámara de Diputados, y 528 para el Parlamento Andino.

propaganda a favor de una candidatura, sino porque no se cumplían las condiciones impuestas por la regulación para que sea considerada una infracción.

En efecto, el artículo 33 del «Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral», aprobado por resolución n.º 0112-2025-JNE, dispone que, cuando la propaganda no forma parte de una actividad oficial, debe existir una invocación directa al cargo por parte del involucrado, lo que no ocurría en este caso. Así, en aplicación del principio de tipicidad, no se determinó responsabilidad. Este resultado generó reacciones adversas en la opinión pública porque no se entendía cómo es que una conducta percibida como infractora no fuera sancionada.

Al resolver el caso objeto de este comentario, teníamos conocimiento del pronunciamiento del TC recaído en el expediente n.º 00442-2017-PA/TC, que en el 2019 manifestó que el hecho de que un funcionario utilice su cuenta personal de una red social, para difundir información de interés público, no convierte dicha cuenta en una cuenta oficial o institucional, por lo que no es de acceso público. En ese sentido, el uso que el funcionario le dé a su cuenta personal no altera su naturaleza privada, independientemente del contenido que se publique en ella.

Sin embargo, advertimos que la decisión de nuestro TC correspondía a un contexto social y tecnológico sustancialmente distinto al actual, anterior a la pandemia de COVID-19, acontecimiento que produjo una acelerada transformación digital en la sociedad. Ciertamente, con ocasión de la pandemia, el uso del internet y redes sociales experimentó un crecimiento exponencial, tanto en el ámbito público como privado, lo que generó un desplazamiento significativo de los medios tradicionales —radio, prensa escrita y televisión— hacia plataformas de internet y las mencionadas redes.

Fuimos conscientes de que esta transformación produjo que las redes sociales adquirieran un papel importante en los procesos de formación de la opinión pública y en la participación política de los ciudadanos, convirtiéndose en las nuevas plazas públicas.⁵ Actualmente, a través del internet y las redes sociales, las ciudadanas y ciudadanos no solo se informan, sino que también interactúan directamente con autoridades, funcionarios, instituciones públicas y políticos. Además, expresan opiniones, debaten y, en general, participan activamente de la vida política de forma más rápida y accesible.

Dada esta situación, en atención a la finalidad de la especial labor del JEE y del contenido del principio-deber de neutralidad, decidimos considerar que era legítimo que las cuentas privadas de funcionarios públicos fueran objeto de fiscalización si: en ellas se compartía voluntariamente información hacia el público en general; y no había restricciones de acceso, ya que no se trataba de cuentas estrictamente privadas, sino que estábamos ante cuentas que trascendían al espacio público digital. De esta forma, si la información publicada podía constituir una afectación al principio de neutralidad e incidir en la integridad y transparencia del proceso electoral, debía fiscalizarse.

⁵ Alberto Rengifo, *Ciberactivismo y redes sociales: nuevas herramientas de interacción y comunicación política. Humanidades digitales, diálogo de saberes y prácticas colaborativas en red* (Cátedra UNESCO de Comunicación, 2017). https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/IV_16.html

En efecto, fuimos conscientes de que una interpretación distinta podría permitir que conductas que estaban prohibidas por el ordenamiento jurídico electoral evadan todo mecanismo de control solo por haber sido difundidas en el espacio digital, incluso si su contenido fuera público, tuviera alcance masivo y poseyera una capacidad real de influencia sobre la voluntad de los electores.

Precisamente, la experiencia de nuestro JEE, desarrollada durante el proceso electoral, nos permitió advertir que muchas autoridades, funcionarios y servidores públicos utilizaban sus cuentas personales de redes sociales al margen del cumplimiento del principio-deber de neutralidad. En diversos casos, incorporaban en sus perfiles referencias al cargo público que ejercían y elementos institucionales asociados a las entidades públicas en las que desempeñaban funciones. De esta forma, vinculan sus perfiles con su candidatura o la organización política a la que pertenecían.

Asimismo, difundían o reutilizaban publicaciones, videos o imágenes originalmente producidos por dichas entidades públicas, incorporando en ellos símbolos, colores u otros elementos representativos de la organización política o candidatura. Tales conductas evidenciaban formas claras de favorecimiento indebido que vulneraban el principio de neutralidad, ya que utilizaban la visibilidad, credibilidad y posicionamiento del cargo que ejercían, así como los recursos del Estado para beneficiar a dichas candidaturas u organizaciones políticas.

En tal sentido, compartimos el criterio de que la falta de actualización de las normas no debía menoscabar la protección de los principios y derechos fundamentales que guían el actuar del Estado Constitucional de Derecho y el Sistema Electoral. Menos aún flexibilizar la labor de supervisión que corresponde a cada institución pública. La prevalencia de la democracia y la Constitución exige que las elecciones se desarrollen de manera libre, transparente, equitativa y competitiva; los JEE éramos garantes de ello. En ese sentido, todas las conductas que vulneraran el principio de neutralidad, ya sea en el espacio físico o digital, debían ser fiscalizadas y, de corresponder, sancionadas.⁶

En conclusión, la transformación digital durante y luego de la pandemia de COVID-19 amplió significativamente el alcance y el impacto del internet y las redes sociales en la sociedad. Esto nos llevó a considerar a las redes sociales como las nuevas plazas públicas donde los ciudadanos se informan, debaten, opinan, interactúan y participan activamente de la vida política. En consecuencia, decidimos que era plenamente válido y legítimo que nuestro JEE evaluara si la cuenta privada de un funcionario, que compartía información pública sin restricciones, vulneraba el principio-deber de neutralidad. Esta decisión contribuyó a fortalecer la confianza de la ciudadanía en sus entidades del Sistema Electoral.

⁶ Este criterio fue compartido por el Pleno del JNE al resolver la apelación que se interpuso en contra de nuestra decisión en este caso.