

Suma: Se promueve acción de amparo

**SEÑOR JUEZ LETRADO DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE TURNO.**

PABLO A. MIERES GOMEZ, CI 1.584.520-5 en mi calidad de Presidente del **PARTIDO INDEPENDIENTE** y actuando en su nombre y representación, con domicilio en 18 de julio 2014 / 2016 y constituyendo domicilio electrónico en 1943128@notificaciones.poderjudicial.gub.uy, al Sr. Magistrado nos presentemos y DECIMOS:

Que venimos a promover ACCION DE AMPARO contra la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, con domicilio en Torre Ejecutiva – Plaza Independencia N° 710; en mérito a las consideraciones y fundamentos que seguidamente exponemos:

(I)

ASPECTOS PRELIMINARES: CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS DE

ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCIÓN

Conforme lo ha dicho el distinguido constitucionalista argentino, German Vidart Campos, la acción de amparo es aquella deducida para obtener la protección de un derecho o libertad expresa o implícitamente reconocido por la Constitución y que aparece lesionado o amenazado con ilegitimidad manifiesta por una acto, hecho u omisión de la autoridad o de particulares, asegurando su restablecimiento rápido, en ausencia de otros medios aptos para subsanar la situación con prontitud.¹

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 16.011, la acción de amparo busca obtener la protección de un derecho o libertad expresa o implícitamente reconocidos en la Constitución, que aparezca en forma

actual o inminentemente lesionado, restringido o alterado con ilegitimidad manifiesta por un acto, hecho u omisión de la autoridad o de los particulares, asegurando un procedimiento sumario para su restablecimiento.

Para que proceda la acción de amparo la doctrina señala que deben observarse elementos subjetivos y objetivos. Los subjetivos refieren a la legitimación causal activa, debiéndose tener presente que conforme al art. 1º de la ley N° 16.011 podrá deducir acción de amparo "cualquier persona física o jurídica, pública o privada".

En el caso que nos ocupa, quien comparece es el Partido Independiente (persona jurídica) que como es público y notorio participa de la presente la contienda electoral, habiendo cumplido ante la autoridad electoral con todos los requisitos formales que lo habilitan a ello.

Naturalmente, como quedará explicitado a lo largo del presente escrito la flagrante violación a los mandatos constitucionales que emergen de los artículos 58 y 77 num.5, que se materializa en la utilización de un recurso público (página web) administrada por la Presidencia de la República, para irrumpir en cuestiones propias de la contienda electoral – que le está expresamente vedada- altera ilícitamente el proceso electoral y vulnera a nuestro respecto no solo nuestro derecho como Partido Político a participar de una contienda electoral en términos de igualdad, equidad y libre de injerencias e íntromisiones de parte del Poder Público gobernante, receptados no sólo por las disposiciones constitucionales citadas, sino también los derechos políticos en su más amplia expresión de que somos titulares y que se encuentran reconocidos expresamente en los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25 del Pacto

¹ Bidart Campos, Germán: "Régimen legal y jurisprudencial del amparo" Bs. As., 1968, págs. 21 y ss.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 20 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En cuanto a los elementos objetivos, tal como señala nuestra jurisprudencia, *"los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 16.011, regulan los mismos: un acto, hecho u omisión; la lesión o amenaza de lesión a un derecho o libertad de rango constitucional, salvo el habeas corpus, actuada con ilegitimidad manifiesta; la inexistencia o en su caso ineficacia de otros medios jurídicos o administrativos que permitan obtener el mismo resultado protector y que la acción se deduzca dentro de los treinta días desde la producción de la conducta lesiva"* (Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo de 1º turno, sentencia N° 34 de 29 de mayo de 2002).

Conforme surgirá de los hechos que seguidamente se expondrán, en la especie surgen rutilantes los cuatro presupuestos del amparo, consistentes en: **a.** la lesión de derechos fundamentales protegidos constitucional e internacionalmente; **b.** la existencia de un acto de la autoridad lesivo que ocasiona un daño grave e irreparable; **c.** la ilegitimidad evidente y manifiesta del acto atacado y; **d.** la inexistencia o ineficacia de otra vía que permita conjurar en forma adecuada los perjuicios que esta situación provoca.

a. Derechos lesionados: artículos 58, 77 num.5 de la Constitución de la República, artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 20 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

b. Acto Lesivo que irroga un daño grave e irreparable.
Conforme se analizará a lo largo del escrito, la presente acción se

fundamenta en la ilícita utilización por parte de Presidencia de la República de recursos públicos para difundir difusión a través de la Página web Institucional de Presidencia de la República, afirmaciones con indiscutible finalidad proselitista realizadas por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social en funciones, inmiscuyéndose de este modo en un terreno que le está expresamente vedado por imperio constitucional. El daño irrogado a los comparecientes, en tanto Partido Político en plena contienda electoral es grave e irreparable, pues altera en forma irreversible las condiciones de igualdad y equidad en que debe desenvolverse la contienda electoral, sin injerencia e intromisión de índole alguna por parte del poder público. Daño que reviste la característica de irreparable, en tanto de no mediar una decisión judicial que ampare la presente acción, el mismo se seguirá perpetrando durante todo el tiempo que la publicación cuestionada continúe siendo difundida mediante la ilícita utilización de un recurso público cuyos legítimos titulares son todos los uruguayos y uruguayas. Repárese que lo que se somete a decisión de este Magistrado es nada menos que el quebrantamiento de una de las reglas elementales de la democracia –cual es la neutralidad del poder público– que degrada su calidad; todo lo cual se desarrollará con más detenimiento en lo seguidamente.

c. Manifiesta Ilegitimidad. La evidente y manifiesta ilegitimidad de la conducta desplegada por la Presidencia de la República al inmiscuirse en la campaña electoral se encuentra al margen de toda controversia, careciendo de toda fundamentación y base legal, operando con arbitrariedad manifiesta. El atropello es, nada menos, que respecto de normas de rango constitucional.²

² En nuestro ordenamiento jurídico nacional, la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al derecho constitucional se ha dado por vía interpretativa a través de la elaboración de la tesis del "Bloque de Constitucionalidad", a partir de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 365

d. Inexistencia de otra vía para conjurar la vulneración de derechos. Como es público y notorio las elecciones generales tendrán lugar el próximo domingo 27 de octubre, lo que tendrá lugar en menos de tres semanas. No existe en nuestro ordenamiento jurídico interno ningún otro instrumento procesal que sea idóneo para conjurar la violación de los derechos constitucionales perpetrada por el demandado, de donde la presente acción surge cómo la única vía hábil a tal efecto. Conforme ha señalado nuestra jurisprudencia, *"la disposición señalada indica 2 etapas de razonamiento: una, la indagatoria acerca de la existencia de otros mecanismos y otra, en el caso de hallarse tales mecanismos, la apreciación de su eficacia"*, lo que se aprecia *"cotejando el mecanismo con el derecho que se dice violado o amenazado, la envergadura de la violación o amenaza y la urgencia de su protección"* (Sent. N° 34 de 29 de Mayo de 2002, Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo de 1° turno).

Al respecto, es claro que no existen en la especie otros institutos o vías procesales idóneas o eficaces para hacer cesar la conducta ilegítima del demandado.

Finalmente, en cuanto a la temporaneidad del presente accionamiento, la ley 16.011 en su artículo 4 establece: *"...En todos los casos deberá ser interpuesta dentro de los treinta días a partir de la fecha en que se produjo el acto, hecho u omisión caracterizados en el artículo 1°.*

de 19 de octubre de 2009 en relación al caso del asesinato de Nibia Sabalsagaray a manos de los militares en plena dictadura, en la que expresamente se le reconoce jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos; entiende la Suprema Corte de Justicia en el fallo de referencia que ello surge tácitamente de lo que dispone el artículo 72 de la Constitución de la República que establece que *"La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno."* En el fallo citado, la Suprema Corte expresa que *"...comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos"* aseverando que *"no puede ahora invocarse la teoría clásica de la soberanía para defender la potestad estatal de limitar la protección jurídica de los derechos humanos"*.

No le correrá el término al titular del derecho o libertad lesionados si estuviere impedido por justa causa". (resaltado nuestro).

Esta parte tomó conocimiento del hecho lesivo el día 5 de octubre del corriente, por lo cual la presente comparecencia es perfectamente temporánea.

(II)

ENCUADRE DE HECHOS

Como es de público conocimiento, el pasado jueves 3 de octubre, en entrevista del Programa "No Toquen Nada" (Radio Del Sol), la asesora del señor Luis Lacalle Pou -señalada como futura ministra de Economía y Finanzas si el Partido Nacional gana las elecciones-, Azucena Arbeleche, dijo que su partido tuvo conversaciones con las empresas calificadoras de riesgo para pedirles que no le bajen el grado inversor a Uruguay. *"Me han dicho que hablamos para que bajen la calificación de riesgo: 'Quieren que al final le vaya mal al Uruguay'. Yo diría que es absolutamente lo contrario, nosotros como equipo de economía de Lacalle Pou hemos tenido diálogo constante con las agencias calificadoras de riesgo en estos cinco años. En particular, este año, en las últimas reuniones lo que más pedimos fue que no nos bajen la nota porque necesitamos tiempo"*, manifestó Arbeleche en la oportunidad. (Se agrega documentación de prensa que así lo acredita).

Trascendió también que dichas declaraciones cayeron mal en la órbita frenteamplista, ya que interpretan que ninguna reunión del Partido Nacional con las agencias calificadoras de riesgo puede influir en la economía del país.

Montevideo Portal consultó al subsecretario de Economía y Finanzas, Pablo Ferreri, quien afirmó que *"las calificadoras hacen un trabajo independiente"* (Se agrega publicación).

Pero, como es sabido, no fue Ferreri el único que manifestó sus discrepancias con los dichos de Arbeleche, también lo hizo Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ernesto Murro.

Ocurre que no sólo lo dijo, sino que su respuesta fue publicada en la página oficial de Presidencia de la República, lo que resulta claramente impropio, y ciertamente inconstitucional.

La publicación se realizó el sábado 5 de octubre de 2019 y al día de hoy se mantiene en la página oficial de Presidencia de la República, aunque con una presentación "ligeramente" distinta.

La publicación hecha el 5 de octubre decía textualmente: *"Decir que por influencia de un partido político se logró mantener el grado inversor no le hace bien al país Publicado: 05.10.2019 10:30h. "Las declaraciones de la economista Arbeleche y el senador Luis Lacalle Pou respecto al tema del grado inversor me llaman mucho la atención", dijo el titular de Trabajo, Ernesto Murro, este viernes 4. El ministro comparó estas declaraciones con las vertidas hace unos meses por Lacalle Pou cuando tildó al Gobierno de incapaz de cerrar el acuerdo con UPM 2, obra que hoy está en marcha. "Son cosas que no le hacen bien al país". Decir que por influencia de un partido político las calificadoras más importantes del mundo, como son las cinco que le han dado y mantenido el grado inversor a Uruguay, factor necesario para que puedan seguir viniendo inversiones y el país pueda seguir desarrollándose, 'aguantara los datos de Uruguay ante la perspectiva de un nuevo gobierno' francamente llama mucho la atención", dijo el titular de Trabajo y Seguridad Social, Ernesto Murro. Para el ministro, "son cosas que*

no le hacen bien al país". Recordó también las declaraciones del exsenador Lacalle Pou del pasado 25 de abril en las que aseguraba que UPM 2 no se instalaría en Uruguay porque el Gobierno no sería capaz de resolver los asuntos laborales. "Hemos resuelto todos los temas y UPM 2 ya está en marcha, su planta industrial, los alojamientos para los trabajadores, y han comenzado las obras para el nuevo puerto", subrayó. A su entender, ambas declaraciones son similares y no aportan, porque le adjudican el poder de incidencia ante organismos internacionales para que Uruguay mantenga una situación que se la ganó este Gobierno en estos 15 años. **Las declaraciones del ministro fueron realizadas en el marco del conversatorio sobre el futuro del trabajo, que se llevó a cabo en la colonia Raigón de San José.** (Se agrega publicación). Los destacados son nuestros.

Además de la publicación, se incluyó un video de un minuto cuarenta y seis segundos de duración, con la declaración del Ministro Murro. Todo ello en la página de Presidencia de la República.

Decíamos antes que la publicación se mantiene hasta la fecha pero con distinta presentación. Hoy día lo que puede leerse en la página indicada es lo que se transcribe: "Publicado: Hoy 01:16:51 En el marco de la celebración por los 27 años de la representación social en el BPS, el ministro de Trabajo, **Ernesto Murro, reiteró y ratificó sus dichos del viernes 4 en San José a medios privados y a la Secretaría de Comunicación de Presidencia**, en los que consideró negativo para Uruguay relativizar la independencia de calificadoras de riesgo financiero y vaticinar que la segunda planta de UPM en el país no se concretaría. Tras el acto de celebración de los 27 años de la representación social en el Banco de Previsión Social, el ministro de Trabajo Ernesto Murro reiteró y ratificó su

declaraciones a medios privados y a la Secretaría de Comunicación de Presidencia, el viernes 4 en San José, cuando consideró negativo para el país relativizar la independencia de las calificadoras internacionales de riesgo y vaticinar que UPM 2 no iba a concretarse." Los destacados y subrayados nos pertenecen.

Como no escapará al buen criterio del señor Magistrado, existe una sutil diferencia entre ambas publicaciones, en tanto la segunda pretende decir que el Ministro Murro hizo la declaración a "la Secretaría de Comunicación de Presidencia" como si ello cambiara en algo el uso ilegítimo de un medio oficial para emitir un mensaje político electoral lo cual es, sin lugar a dudas, violatorio de la Constitución de la República.

Tanto lo es que el propio Prosecretario de la Presidencia, Juan Andrés Roballo, en agosto pasado y en ocasión de declaraciones del Ministro Astori en el portal oficial (oportunidad en que el Secretario de Estado cuestionó el programa económico del candidato del Partido Nacional, Luis Lacalle Pou, afirmando que la "única forma" que tiene el exsenador de aplicar su programa es con un "feroz recorte del gasto público), admitió en programa de radio que *"se pueden haber mezclado las cosas" al publicar las declaraciones del ministro en el portal oficial de Presidencia, por lo cual se analizará y revisará la publicación para eventualmente tomar medidas. No obstante, Roballo a priori, prefiere no calificarlo de error, hasta analizarlo "con los responsables", pero aseguró que en caso de que efectivamente lo sea se lo podría bajar, "como se ha hecho en otras ocasiones". "Hay que analizarlo, hay que ser sensibles a las sensibilidades que se generan en estas situaciones", afirmó en declaraciones recogidas por Telemundo. En este sentido, señaló que el presidente Tabaré Vázquez "es muy celoso de estas cosas y muy serio" pero que no pasan por él "estos detalles de la*

cuestión cotidiana" porque "el presidente trabaja permanentemente con los ministros en las políticas públicas". Finalmente, aseguró a los medios de prensa que "hay que seguir el lineamiento que se fijó por parte del gobierno de no mezclar las cosas" para "darle garantías a la ciudadanía". Se acompañan reportaje y resumen.

Ocurre que para el Director de Comunicación de Presidencia, José Luis Veiga, este "mal uso" del medio oficial no es tal. En publicación del diario "La República" que se acompaña el funcionario dijo que "le «sorprende que se sorprendan» desde la oposición. «Me sorprende que se sorprendan ahora de esto, la página de Presidencia siempre ha estado abierta a todas las opiniones, incluso de los políticos opositores, empresarios, organismos, publica los datos buenos y los no tantos, es la página política del gobierno» «¿O acaso ahora al gobierno se le puede criticar y no se puede defender? No lo comprendo», agregó. «Este gobierno, en comparación a los anteriores (de 2005), jamás llamó a algún canal, radio o diario para decirles lo que tienen que poner, sacar o decir. Así que sería bueno reconocer esas cosas en vez de que se sorprendan ahora por algo que hemos venido haciendo siempre».

Ciertamente esta no es la opinión del Prosecretario de la Presidencia, quien admitió el error (en el caso de Astori) en Radio Mundo el 23 de agosto de 2019 en estos términos: «Creo que fue un título que no debió haber sido así» y «hubo elemento de tono que generó esta situación». «Se modificó que para adelante, tenemos que tener mucho más cuidado en el armado y difusión de las noticias, porque no solo hay que serlo, hay que parecerlo. No se puede dar a la población la idea de que se utiliza mecanismo del gobierno para entrar en el proceso electoral.

(III)

ENCUADRE NORMATIVO

En el presente capítulo se analizará detenidamente la interrelación entre el ejercicio de los derechos políticos y el ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento -ampliamente receptados en el ordenamiento jurídico internacional- en el marco de la contienda electoral y posteriormente, la recepción normativa de rango constitucional de los principios y directrices que exigen del poder público una conducta de neutralidad y no injerencia en cuestiones de proselitismo político, todo lo cual conforma en definitiva, el memorial de garantías mínimas inmanentes al sistema democrático de gobierno.

1. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y SU INTERRELACIÓN CON EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. GARANTÍAS MÍNIMAS DEL PROCESO ELECTORAL

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH), aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece en su artículo 21 que *"toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos"*. También postula que *"la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."*³

Por su parte, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP),⁴ establece que todos los ciudadanos tienen el derecho y la oportunidad de *"participar en la dirección de los asuntos*

³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 21.

públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” y de “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

Del mismo modo en el ámbito interamericano, el derecho a participar del gobierno por medio de elecciones goza de una amplia protección. El artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana), establece que *“toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.*⁵

Asimismo, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), garantiza que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de *“participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”* y de *“votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.*⁶

De las normas que venimos de citar dimana que la libertad de expresión del pensamiento resulta medular en el proceso electoral dado que para que los ciudadanos puedan tomar decisiones en forma libre y racional es necesario que cuenten con la mayor cantidad de información posible

⁴ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, AG Res. 2200^a (XXI), 21 ONU GAOR /Sup. No.16), ONU Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171.

⁵ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L/V/1.4.rev.11

⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L/V/1.4.rev. 9.

respecto de los candidatos, sus propuestos y el contexto político general. En este sentido, la matriz en la que el ejercicio de este derecho se ejerce en el marco de un proceso electoral, debe ser la más amplia posible y debe estar exenta de intromisiones, injerencia o control por el gobierno del turno, pues ello degrada las condiciones de la competencia política y afecta el ejercicio de los derechos políticos consagrados en los instrumentos internacionales que venimos de citar.

En consonancia con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cte.IDH), en el caso *Ricardo Canese vs Paraguay*, afirma que *"la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar."* Es por este papel fundamental que se le otorga a la libertad de expresión en época electoral, que la Corte Interamericana considera que es indispensable proteger y garantizar este derecho en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado.⁷

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay* Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 90.

También la Corte Europea de Derechos Humanos (TEDH) en el caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica* ha establecido que los derechos políticos y el derecho a la libertad de expresión se encuentran interrelacionados y que la libertad de expresión es una de las "condiciones" necesarias para "asegurar la libre expresión de opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo." Por esta razón, es particularmente importante que las opiniones y la información de toda clase puedan circular libremente en el período que antecede a las elecciones.⁸

Ahora bien, las notas de autenticidad, libertad e igualdad que deben gobernar el proceso electoral supone que el Poder Público se mantenga al margen de la contienda, adoptando una actitud de neutralidad. Por ello, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha afirmado que uno de los aspectos fundamentales de la realización de "elecciones libres y democráticas" es que se verifiquen una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral. Lo que ocurre en una campaña electoral mostrará efectivamente si una elección es libre y justa,⁹ de ahí que se hayan desarrollado –en la mayoría de las legislaciones– normas y pautas de actuación que "garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos."¹⁰

En igual sentido se pronunció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe 1/90 elaborado a partir de los Casos 9768, 9780 y 9828 contra México de fecha 17 de mayo de 1990, en que refiere a las condiciones generales en las que se desarrolla la competencia

⁸ Corte EDH, Caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, Sentencia de 2 de marzo de 1987, Serie A, No. 113, párr. 54.

⁹ Diccionario Electoral, IIDH, Costa Rica, 2000, T.I, p. 123

¹⁰ Diccionario Electoral cit., p. 121

electoral, e indica dos aspectos fundamentales: "[...] ellas deben conducir a que las diferentes agrupaciones políticas participen en el proceso electoral en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña. En términos negativos, esta característica implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral"

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)¹¹ ha redactado en el año 2016 las "Directrices Conjuntas para Prevenir y Responder al uso Indebido de Recursos Administrativos durante los Procesos Electorales", con la finalidad de elaborar principios a partir de los cuales prevenir y responder al uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales; principios que deben ser considerados prerequisites acumulativos destinados a garantizar las bases de un ordenamiento jurídico sobre el uso de los recursos públicos.

En el marco de esas Directrices, dentro del capítulo "Neutralidad" se establece que: "El ordenamiento jurídico deberá garantizar la neutralidad de la función pública mediante la prohibición a los funcionarios públicos de realizar actividades de campaña durante el ejercicio de sus funciones oficiales, ya sea como candidatos o en apoyo a candidatos. Esto se aplica también a las entidades públicas y semipúblicas. Es importante que se mantenga una clara separación entre el estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no deberían fusionarse con el Estado."

¹¹ La Comisión de Venecia, es un órgano consultivo del Consejo de Europa en el ámbito del derecho constitucional (www.Venice.coe.int). Fue creada en 1990, está compuesta por expertos independientes y su principal actividad consiste, sobre todo, en prestar asesoramiento para la preparación de las constituciones, enmiendas constitucionales y legislación para-constitucional, así como la legislación sobre las minorías o legislación electoral. A partir del año 2002, esta Comisión comenzó a permitir que estados no europeos se convirtieran en miembros. En la región, Brasil ingresó como estado miembro de dicha Comisión, que hoy cuenta con 56 Estados.

Asimismo, *"Con el fin de garantizar la neutralidad de la función pública durante los procesos electorales y, en consecuencia, evitar cualquier riesgo de conflicto de intereses, el ordenamiento jurídico deberá prever una separación clara entre el ejercicio de cargos públicos políticamente sensibles, en particular altos cargos ejecutivos, y la candidatura. A este respecto, el ordenamiento jurídico deberá prever una serie de normas adecuadas y proporcionadas. Tales reglas pueden incluir instrucciones claras sobre cómo y cuándo se deberán realizar campañas a título personal y sobre la suspensión del mandato o la renuncia de determinadas autoridades públicas que se postulen a las elecciones."*

Y concretamente en materia de prevención del uso indebido de los recursos públicos, las Directrices del Convenio son elocuentes al establecer que *"El ordenamiento jurídico deberá proveer de mecanismos eficaces para prohibir a las autoridades políticas de obtener ventajas indebidas con fines de campaña electoral mediante la celebración de actos públicos oficiales, incluyendo eventos de caridad, o eventos que favorezcan o perjudiquen a cualquier partido político o candidato. En concreto, deberá hacer referencia a los eventos que impliquen el uso de fondos específicos (del presupuesto estatal o local), así como a los recursos institucionales (personal, vehículos, infraestructuras, teléfonos, ordenadores, etc.). Esto no impide que candidatos del partido gobernante se presenten a las elecciones y realicen campaña fuera de sus horas de trabajo y sin hacer uso de los recursos públicos."* Asimismo, en tanto el gobierno deberá continuar cumpliendo con sus funciones durante el curso del proceso electoral la Comisión de Venecia afirma en sus Directrices que *"...con el fin de prevenir el uso indebido de los recursos públicos que desequilibren la igualdad de condiciones durante la*

contienda electoral, el ordenamiento jurídico debe establecer que durante la campaña electoral no se hagan declaraciones importantes dirigidas a crear una percepción favorable hacia un partido o candidato determinado. Esto no incluye aquellas declaraciones que sean necesarias debido a circunstancias imprevistas, tales como los acontecimientos económicos y/o políticos en el país o en la región, por ejemplo después de un desastre natural o emergencia de cualquier tipo, que exijan una acción inmediata y urgente que no pueda demorarse."

Por ello, precisan que "El ordenamiento jurídico deberá prever una distinción clara entre las "actividad de campaña y actividad de información" en los medios de comunicación públicos, con el fin de asegurar la equidad entre los contendientes políticos, así como una elección consciente y libre para los votantes."¹²

2. RECEPCIÓN POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO, DE LOS PRINCIPIOS, DIRECTRICES Y JURISPRUDENCIA RESEÑADOS EN EL APARTADO ANTERIOR.

Nuestro orden jurídico interno recepta estos estándares internacionales en su Carta Magna, artículos 58 y 77 num.5º, a partir de los cuales se inhibe terminantemente a los funcionarios públicos en los lugares y horas de trabajo la realización de "...toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie." (art. 58). Por su parte, específicamente en cuanto al Presidente de la

¹² En similar sentido, la DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES (2009), firmada por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos), se pronuncia en relación a los medios públicos de comunicación en los procesos electorales cuando afirma que el Estado debe "respetar normas estrictas que aseguren la imparcialidad y el equilibrio, en especial al informar sobre los partidos políticos gobernantes y las decisiones y los actos del gobierno durante un periodo de elecciones". Conf. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=744&IID=2>.