



Estrasburgo, Varsovia, 14 de marzo de 2016

CDL-AD(2016)004
Or. ingl.

Estudio de la Comisión de Venecia n° 778 / 2014
OIDDH Legis-Nr.: GDL-ELE-/285/2016

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

OFICINA DE INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y DERECHOS HUMANOS DE
LA OSCE
(OSCE/OIDDH)

LINEAMIENTOS CONJUNTOS PARA PREVENIR Y RESPONDER AL
USO INDEBIDO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS
DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES

Adoptados por el Consejo para Elecciones Democráticas
en su 54ª reunión (Venecia, 10 de marzo de 2016)

y por la Comisión de Venecia
en su 106º Sesión Plenaria
(Venecia, 11-12 de marzo de 2016)

en base a los comentarios de

Sr. Richard BARRETT (miembro, Irlanda)
Sr. Manuel GONZÁLEZ OROPEZA (miembro suplente, México)
Sr. Johan HIRSCHFELDT (miembro suplente, Suecia)
Sr. Oliver KASK (miembro, Estonia)
Sr. Serhii KALCHENKO (experto, Ucrania)
Expertos de la OSCE/OIDDH

Este documento no se distribuirá en la reunión. Por favor, traiga esta copia.

www.venice.coe.int

Traducción no oficial realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

I. Introducción y contexto

1. Los siguientes lineamientos responden al informe de la Comisión de Venecia sobre el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales y a las conclusiones de la 11ª Conferencia Europea de Organismos Electorales¹, que abordó este tema los días 26 y 27 de junio de 2014 en Helsinki. En estas conclusiones², los participantes de la Conferencia invitaron "al Consejo para las Elecciones Democráticas [...] a considerar la adopción de lineamientos para prevenir el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales". Los lineamientos, además, se basan en las conclusiones y recomendaciones efectuadas por las misiones de observación electoral de la OSCE/OIDDH sobre el uso indebido de los recursos públicos.

2. Estos lineamientos tienen por objeto ayudar a los legisladores y otras autoridades nacionales a adoptar leyes³ y a tomar medidas concretas para combatir el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales. Por lo tanto, no constituyen un conjunto de normas vinculantes.

3. Con el fin de realizar su finalidad, estas leyes y medidas deben proporcionar las condiciones necesarias para:

- promover la neutralidad e imparcialidad en los procesos electorales;
- promover la igualdad de trato entre los diferentes candidatos y partidos respecto a los recursos públicos;
- poner en igualdad de condiciones de acción a todas las partes interesadas, incluidos los candidatos salientes; y
- proteger contra el posible uso indebido de los recursos públicos con fines partidistas.

4. "Luego de más de veinte años de observación electoral en Europa y diez años de asistencia jurídica a los miembros del Consejo de Europa, se han observado muchos progresos en la legislación y las prácticas electorales. Sin embargo, la implementación práctica de leyes electorales y legislación acerca de los partidos políticos (incluido el financiamiento de los partidos políticos y los procesos electorales) sigue siendo, desde varios puntos de vista, problemática. Hoy en día, uno de los retos más importantes y recurrentes observados en Europa y en otras regiones, es el uso indebido de recursos pertenecientes a la administración pública, también llamados recursos públicos, durante los procesos electorales. Esta práctica, es un fenómeno vigente y generalizado en muchos de los países europeos estudiados, incluyendo a los países con una larga tradición de elecciones democráticas. Durante generaciones, los titulares y los funcionarios públicos consideraron esta práctica como normal e inherente a todo proceso electoral. Estas personas no parecen incluso considerar a tales prácticas como ilegítimas *vis-à-vis* a sus rivales electorales. En consecuencia, se hace más difícil para esos rivales el poder acceder y sacar ventaja de los recursos públicos. El fenómeno parece formar parte de una cultura política arraigada y está ligado no sólo a prácticas consideradas potencialmente ilegales, sino también con aquellas prácticas generadas por la falta de estándares éticos relativos a los procesos electorales en los que participan autoridades públicas que aún ejercen cargo público."⁴

¹ Adoptado por el Consejo para las Elecciones Democráticas en su 46ª sesión (Venecia, 5 de diciembre de 2013) y por la Comisión de Venecia en su 97ª sesión plenaria (Venecia, 6-7 de diciembre de 2013; CDL-AD(2013)033).

² CDL-EL(2014)001syn.

³ Estos lineamientos se refieren a leyes y marcos legales que han de ser entendidos tal y como se hace con cualquier texto nacional, desde la Constitución hasta las leyes y normas infra legales. La noción de marco legal abarca las leyes electorales, así como las leyes que imponen una responsabilidad legal (incluidas las que prescriben sanciones administrativas y penales).

⁴ Informe de 2013, párrafo 1. Tal y como se define en la Convención sobre el Acceso a Documentos Oficiales, Artículo 1 (2)a i, "Autoridades públicas significa:

1. Gobierno y administración a nivel nacional, regional y local.

5. Estos problemas son examinados regularmente por las organizaciones internacionales. En la región de la OSCE se ha constatado que “fallas en garantizar igualdad de condiciones de acción para los candidatos a las elecciones y el abuso de los recursos en favor de los candidatos salientes fueron motivo de preocupación en varios Estados, especialmente cuando esos abusos constituían actos de intimidación”⁵.

6. Asimismo, el GRECO, en varias evaluaciones nacionales realizadas hasta la fecha en lo referente a la transparencia del financiamiento de los partidos políticos (y, en menor medida, en la prevención de la corrupción de los parlamentarios), ha encontrado varios casos de uso indebido de los recursos pertenecientes a la administración pública. Se trataba principalmente, aunque no exclusivamente, de bienes y medios de propiedad del Estado o que estaban a disposición de las autoridades locales (recursos humanos, financieros, materiales y técnicos) que se habían utilizado especialmente – pero no únicamente – en el contexto de los procesos electorales. También, se observó que los fondos administrados por los ministerios estaban particularmente expuestos a ser usados indebidamente, incluso con fines de financiamiento político, ahí donde las autoridades elegidas tenían un ámbito de discrecionalidad excesivo o cuando los reglamentos especiales establecían excepciones a las condiciones generales de transparencia y rendición de cuentas. Dependiendo de la gravedad del problema y situación general existente, así como el contexto en que se daba, el GRECO ha formulado, en algunos casos, recomendaciones a los países implicados. Algunos ejemplos de estas recomendaciones serían “adoptar medidas apropiadas para asegurar que la regulación de partidos y financiamiento de campañas políticas no se vea socavada por el uso indebido de los cargos públicos”- o “proporcionar criterios claros sobre el uso de instalaciones públicas para actividades partidarias y para fines de campaña electoral.

7. La ausencia de lineamientos claros que indiquen que los recursos en especie y –si estos existen– los recursos financieros asignados a los grupos políticos representados en el parlamento están destinados exclusivamente a apoyar el trabajo de la legislatura, ha llevado ocasionalmente a que se efectúen contribuciones cuestionables desde tales grupos hacia partidos y candidatos, antes, durante y después las elecciones (cofinanciando ciertos eventos o reembolsando ciertas deudas). Además, el uso indebido de los recursos públicos puede ser un fenómeno extendido ahí donde la ley prohíba donaciones provenientes de instituciones y empresas con participación pública. En algunos países postcomunistas, el uso indebido generalizado de los recursos públicos refleja la persistente falta de distinción entre el Estado y el partido gobernante. Esto también explica las acusaciones ocasionales sobre el uso indebido de los medios de comunicación públicos y de las instalaciones públicas en las campañas electorales, incluso cuando disposiciones legales exhaustivas garantizan una cobertura igualitaria e imparcial de los partidos políticos y los candidatos (salientes) en las elecciones parlamentarias. A veces, también han surgido controversias a nivel nacional cuando los partidos gobernantes han tratado de atraer recursos financieros indirectos adicionales, por ejemplo, haciendo que las autoridades públicas compren grandes cantidades de espacio publicitario en sus periódicos (o celebrando contratos ficticios con el mismo fin).

8. Además del informe de 2013 sobre el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales, los lineamientos se basan en los siguientes documentos:

- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Documento de Copenhague, 1990, Parágrafo 5.4.

2. Instituciones legislativas y autoridades judiciales en la medida en que ellas realicen funciones en observancia del derecho nacional.

3. Personas naturales o jurídicas en la medida en que ellas ejerzan autoridad administrativa. [...]

Esta definición de “autoridades públicas” es la que se mantendrá en los presentes lineamientos a lo largo del documento.

⁵ OSCE/BIDDH, [Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States](#), p. 4.

- Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación general N.º 25, artículo 25⁶;
- Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales⁷;
- Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la cobertura de las campañas electorales en medios de comunicación⁸;
- Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación del Comité de Ministros sobre la protección de los denunciantes⁹;
- Consejo de Europa, Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), Análisis horizontal "Combatir la corrupción – Financiamiento de los partidos políticos"¹⁰, e informes de evaluación nacionales, en particular los de la Tercera Ronda de Evaluación¹¹;
- Comisión de Venecia, Informe sobre el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales¹²;
- Comisión de Venecia, conclusiones del seminario celebrado los días 17 y 18 de abril de 2013 en Tiflis sobre el uso de los recursos públicos durante las campañas electorales¹³;
- Comisión de Venecia, conclusiones de la XI Conferencia Europea de organismos electorales, celebrada en Helsinki los días 26 y 27 de junio de 2014 sobre el mismo tema¹⁴;
- Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral¹⁵;
- Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos¹⁶;
- OSCE, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH) y Comisión de Venecia, Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos¹⁷;
- OSCE/OIDDH, Manual para la Observación del Financiamiento de las Campañas Electorales¹⁸;
- OSCE/OIDDH, Análisis de la Legislación y la Práctica Electoral en los Estados participantes de la OSCE.¹⁹

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General N.º 25, artículo 25 - Participación en los asuntos públicos y derecho de voto, derecho a participar en los asuntos públicos, derecho de voto e igualdad de acceso a la función pública. Aprobado en el 57º periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos el 12 de julio de 1996 (ref.: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Observación general N.º 25).

⁷ CM/Rec(2003)4, Recomendación adoptada por el Comité de Ministros el 8 de abril de 2003 en la 835ª reunión de los Delegados de los Ministros.

⁸ CM/Rec(2007)15, Recomendación adoptada por el Comité de Ministros el 7 de noviembre de 2007 en la 1010ª reunión de los Delegados de los Ministros.

⁹ CM/Rec(2014)7, Recomendación adoptada por el Comité de Ministros el 30 de abril de 2014 en la 1198ª reunión de los Delegados de los Ministros.

¹⁰ Consejo de Europa, Grupo de Estados contra la Corrupción, "Combatir la corrupción - Financiamiento de los partidos políticos", Yves-Marie Doublet, Subdirector de la Asamblea Nacional, Francia - Examen temático del GRECO, Tercera Ronda de Evaluación.

¹¹ La Tercera Ronda de Evaluación se centra en la transparencia y la supervisión del financiamiento de los partidos políticos. Los informes de la [Cuarta Ronda de Evaluación](#) también pueden ser útiles porque incluyen, entre otras cosas, información sobre la prevención de la corrupción de miembros del parlamento.

¹² Informe aprobado por el Consejo para las Elecciones Democráticas en su 46ª sesión (Venecia, 5 de diciembre de 2013) y por la Comisión de Venecia en su 97ª sesión plenaria (Venecia, 6-7 de diciembre de 2013; CDL-AD(2013)033).

¹³ CDL-EL(2013)003syn.

¹⁴ CDL-EL(2014)001syn.

¹⁵ CDL-AD(2002)023rev.

¹⁶ CDL-AD(2009)021.

¹⁷ Lineamientos adoptados por la Comisión de Venecia en su 84ª sesión plenaria (Venecia, 15-16 de octubre de 2010, CDL-AD(2010)024).

¹⁸ Publicación de la OSCE/OIDDH con fecha de 21 de enero de 2015.

¹⁹ Publicación de la OSCE/OIDDH con fecha de 15 de octubre de 2013.

Otras organizaciones internacionales han publicado estudios directa o indirectamente relacionados al uso de los recursos públicos durante los procesos electorales, que no se mencionan en estos lineamientos. Sin embargo, es posible mencionar las siguientes publicaciones: El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), [El financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales: Manual sobre](#)

9. El informe de 2013 define los recursos públicos de la siguiente manera:²⁰ "Los recursos pertenecientes a la administración pública son recursos humanos, financieros, materiales, *in natura*²¹ y otros recursos inmateriales a disposición de los funcionarios en ejercicio y de los servidores públicos durante las elecciones, ello en virtud al control que ejercen sobre el personal del sector público, las finanzas y las asignaciones²², su acceso a las instalaciones públicas y el prestigio o la visibilidad pública de que gozan como funcionarios electos o como funcionarios de la administración pública, todo lo cual podría devenir en respaldos políticos y otras formas de apoyo".²³

10. El uso indebido de los recursos públicos puede incluir también, delitos conexos, tales como formas de presión o amenazas por parte de las autoridades públicas contra servidores públicos. Todas las normas relativas a las campañas electorales pueden ser útiles para evaluar el uso de los recursos públicos por parte de funcionarios en ejercicio.

11. Asimismo, la OSCE/OIDDH ha definido "el abuso de los recursos del Estado" (terminología utilizada también por otras instituciones internacionales) como la ventaja indebida obtenida por ciertos partidos o candidatos haciendo uso de sus cargos oficiales o sus vínculos con las instituciones gubernamentales, con el fin de influir en el resultado de las elecciones²⁴. A efectos de los presentes lineamientos, los términos "abuso de los recursos estatales" y "uso indebido de los recursos públicos" deben ser entendidos como sinónimos. Cabe señalar que en los informes de las misiones de observación electoral y en los documentos publicados por otras organizaciones internacionales, las referencias al "uso" de los recursos públicos se refieren generalmente a la idea de uso indebido. Para tales citas de fuentes externas, se debe entender que este término se refiere al uso indebido de los recursos públicos.

12. Como se ha señalado anteriormente, el concepto de recursos públicos, tal como se define en estos lineamientos, es amplio. Los lineamientos cubren los actos realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones oficiales. Esto incluye la manera en cómo los funcionarios públicos pueden abusar de sus funciones y recursos públicos o, alternativamente, ser presionados para que apoyen o voten por ciertos candidatos en una elección. Los lineamientos también cubren las acciones de los altos funcionarios en ejercicio, particularmente durante la campaña. Por lo general, estas dos categorías no se yuxtaponen. A continuación, estos lineamientos especificarán si cubren ambas categorías (funcionarios públicos y a los candidatos que son altos funcionarios en ejercicio) o si sólo se refieren a una de estas dos categorías.

13. Según el informe de 2013 sobre el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales, el proceso electoral debe ser entendido como un periodo más largo que la campaña electoral, tal y como se lo entiende en estricto en el derecho electoral. Este periodo abarca las distintas etapas del proceso electoral, desde la definición de las circunscripciones o distritos electorales, la presentación o registro de candidatos o listas de candidatos que competirán en las elecciones. Este periodo dura hasta que las autoridades públicas sean electas. El mismo incluye a todas las actividades llevadas a cabo por los

[financiamiento político](#) ; La Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, Training in Detection and Enforcement (TIDE) program - [Political Finance Oversight Handbook](#) " ; y la Organización de los Estados Americanos (OEA), "[Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA](#)".

²⁰ Párrafo 12 del informe.

²¹ Tales como ciertos beneficios proporcionados en el marco de programas sociales, incluidos los bienes y recursos en especie.

²² Al igual que en los medios de comunicación estatales, un problema que no se aborda aquí.

²³ Esta definición tiene por finalidad armonizar diversas expresiones que pueden encontrarse en la legislación nacional, como "recursos públicos" o "recursos del Estado". Ambos términos son sinónimos de "recursos pertenecientes a la administración pública".

²⁴ OSCE/OIDDH [Handbook for the Observation of Campaign Finance](#).

representantes del gobierno en el poder para apoyar o debilitar a un candidato, partido político o coalición, en particular antes de las elecciones y durante la jornada electoral²⁵. Esta definición amplia abarca las diferentes modalidades en que se pueden usar indebidamente recursos públicos a lo largo de todo el proceso electoral y no sólo durante el periodo de la campaña electoral oficial.

14. Algunos de los elementos contenidos en los lineamientos pueden requerir, en ciertos sistemas nacionales, una base constitucional o legislativa formal, mientras que otros pueden estar previstos en códigos de ética, códigos de servicio público o códigos de la función pública, o pueden ser el resultado de la aplicación e interpretación de la legislación nacional por parte de los tribunales competentes. Es importante que, en todos los casos, la legislación, los reglamentos y las decisiones judiciales se ajusten a estos elementos a fin de evitar lagunas, ambigüedades y contradicciones.

15. Cabe destacar que estos lineamientos no pretenden establecer un conjunto exhaustivo de recomendaciones legales obligatorias. Más bien, estas recomendaciones proporcionan una orientación que los legisladores pueden seguir, de acuerdo con los principios democráticos. De hecho, incluso cuando la legislación proporciona fuertes garantías contra el uso indebido de los recursos públicos, dichas garantías sólo serán efectivas si las entidades públicas en cuestión las aplican de buena fe, lo que implica una voluntad política de respetar el texto y el espíritu de la ley.

16. Los lineamientos se dividen en tres partes. La primera recuerda los principios fundamentales aplicables (parte II. A.). Los lineamientos mismos tratan de cómo prevenir y sancionar el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales, sugiriendo, en primer lugar, mejoras a la al marco de legislación electoral o general (parte II. B.) y, luego, sugiriendo medios judiciales de denuncia y sanciones concretas (parte II. C.).

17. Estos lineamientos conjuntos fueron adoptados por el Consejo para las Elecciones Democráticas en su 54ª reunión (Venecia, 10 de marzo de 2016) y por la Comisión de Venecia en su 106ª sesión plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016).

II. Lineamientos

A. Principios

El cumplimiento de los principios que se exponen a continuación es esencial para prevenir y combatir el uso indebido de los recursos pertenecientes a la administración pública durante los procesos electorales. Estos principios formales, sustantivos y procedimentales son condiciones previas cumulativas, cuya finalidad es sentar las bases de una legislación sobre el uso de los recursos públicos.

1. Estado de derecho

1.1. El marco jurídico debe prohibir en general el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales. Esta prohibición debe ser clara y previsible. Deben establecerse y aplicarse sanciones en caso de uso indebido de los recursos públicos. Éstas deberán ser factibles de ser realizadas, proporcionales y disuasivas²⁶.

²⁵ Párrafo 9 del informe de 2013. La mayoría puede influir en el resultado de las elecciones modificando el sistema electoral antes de las elecciones, pero esto no puede calificarse de uso indebido de los recursos públicos. Sin embargo, debe evitarse, de acuerdo con lo recomendado por el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (II.2.b).

²⁶ Ver lineamiento C.2.

1. 2. La estabilidad del derecho²⁷ es una condición determinante para la credibilidad de los procesos electorales. Por lo tanto, es importante garantizar la estabilidad del derecho electoral para protegerla contra las manipulaciones políticas. Esto se aplica, en particular, a las reglas sobre el uso de los recursos públicos.

1. 3. Es importante que las reglas, incluidas las leyes, los acuerdos y los compromisos que rigen o se refieren al uso de los recursos durante los procesos electorales o en relación con ellos, así como las decisiones judiciales que los interpretan, sean claras y accesibles a todas las autoridades, los candidatos, los partidos políticos y los ciudadanos, y que tanto las sanciones, así como las consecuencias del incumplimiento de esas normas, sean previsibles.

1.4. La posibilidad de presentar una denuncia por el uso indebido de recursos públicos ante un tribunal imparcial -u órgano judicial equivalente- debe ser esencial para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos durante los procesos electorales y prevenir los abusos.

2. Libertades políticas

La libertad de opinión, así como las libertades de asociación y expresión, son la base de todo régimen democrático, incluso durante los procesos electorales. Las opiniones y la información deben circular libremente durante los periodos preelectorales, en particular durante las campañas electorales. En general, el derecho a elecciones libres y la libertad de expresión se refuerzan mutuamente. Sin embargo, como lo ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, estos derechos y libertades pueden entrar en conflicto. Al respecto, puede ser necesario prever restricciones a la libertad de expresión para garantizar "la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección de la legislatura"²⁸.

3. Imparcialidad

El marco jurídico debe prever la obligación explícita de los funcionarios públicos de ser imparciales en el desempeño de sus funciones oficiales durante todo el proceso electoral. Estas normas deben establecer la imparcialidad y el profesionalismo de la función pública.

²⁷ Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, II. 2.

²⁸ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bowman c. el Reino Unido* (ref.141/1996/760/961; sentencia del 19 de febrero de 1998):

"42. Las elecciones libres y la libertad de expresión, particularmente la libertad de debate político, forman juntas la piedra angular de cualquier sistema democrático (ver la sentencia de *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica* del 2 de marzo de 1987, Serie A no. 113, p. 22 § 44, y la sentencia de *Lingens vs Austria* del 8 de julio de 1986, Serie A no. 103, p. 26 §§ 41-42). Ambos derechos están interrelacionados y operan en refuerzo del otro: por ejemplo, tal como ha observado el Tribunal en el pasado, la libertad de expresión es una de las "condiciones" necesarias para garantizar la libertad de expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura" (ver la sentencia de *Mathieu-Mohin y Clerfayt* antes mencionada, p. 24, § 54). Por esta razón, es particularmente importante en el periodo previo a la elección que esté permitida la libre circulación de las opiniones y la información de todo tipo.

43. No obstante, en ciertas circunstancias es posible que los dos derechos puedan entrar en conflicto y pudiese estimarse necesario, en el periodo previo o durante una elección, la fijación de ciertas restricciones, de un tipo que normalmente no serían aceptables para la libertad de expresión, para garantizar la "libertad de expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura". El Tribunal reconoce que, para la ponderación entre estos dos derechos, los estados contratantes cuentan con un margen de apreciación, como lo tienen por lo general con respecto a la organización de sus sistemas electorales (ver la sentencia de *Mathieu-Mohin y Clerfayt* antes mencionada, pp. 23 y 24, §§ 52 y 54)."

4. Neutralidad

4. 1. El marco jurídico debe garantizar la neutralidad del servicio público prohibiendo a los funcionarios llevar a cabo actividades de campaña haciendo uso de sus capacidades oficiales, bien siendo ellos mismos candidatos o bien simplemente cuando apoyan a los candidatos. Esto también se aplica a los organismos públicos y semipúblicos. Es importante mantener una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no deben confundirse con el Estado.²⁹

4. 2. Con el fin de garantizar la neutralidad del servicio público durante los procesos electorales y evitar así cualquier riesgo de conflicto de intereses, el marco jurídico debe prever una separación clara entre el ejercicio de las funciones públicas políticamente sensibles, en particular entre altos cargos de gestión, y los candidatos. Al respecto, el marco jurídico debe prever un conjunto de reglas adecuadas y proporcionales. Esas reglas pueden incluir instrucciones claras sobre cómo y cuándo el hacer proselitismo basándose en capacidades personales puede conducir a la suspensión del cargo o la remoción de ciertas autoridades públicas que participan en las elecciones.

4. 3. Es de suma importancia que los jueces, fiscales, policías, militares y auditores de los rivales políticos enfrentados, no participen en las campañas electorales en uso de sus capacidades oficiales. Tal neutralidad oficial debe ser asegurada por medidas concretas a través de los procesos electorales.

4. 4. El marco jurídico debe garantizar una cobertura objetiva, imparcial y equilibrada de los acontecimientos relacionados con las elecciones por parte de los medios de comunicación públicos. La legislación y la práctica deben asegurar que los medios de comunicación públicos no participen en actividades de campaña "secretas" que favorezcan o perjudiquen a candidatos individuales.

5. Transparencia

5. 1. El marco jurídico debe proporcionar medios para la transparencia y la rendición de cuentas del uso del dinero público y bienes públicos por parte de los partidos políticos y los candidatos durante los procesos electorales.

5. 2. Debe hacerse una distinción clara entre el funcionamiento del gobierno, las actividades del servicio público y el desarrollo de la campaña electoral.

5. 3. El marco jurídico debe garantizar que, durante los procesos electorales, los electores y los candidatos dispongan de información fiable, diversificada y objetiva sobre el uso de los recursos públicos durante los procesos electorales llevados a cabo por las autoridades públicas y por entidades que sean propiedad de las autoridades públicas o estén bajo su control.

6. Igualdad de oportunidades

6. 1. El marco jurídico debe garantizar el derecho a presentarse como candidato y la igualdad de oportunidades a todos los candidatos, incluidos los funcionarios públicos y los partidos políticos, durante el proceso electoral.

²⁹ Esta separación debe ser conforme al párrafo 5.4 del Documento de Copenhague de la OSCE, 1990.

6. 2. El marco jurídico debe prever la igualdad de acceso³⁰ de todos los partidos políticos y candidatos a los recursos públicos, al financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas y a los medios de comunicación del Estado durante los procesos electorales. Esto también se aplica a los edificios públicos y a las instalaciones utilizadas para las campañas.³¹

B. Prevenir el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales

Es necesario un marco jurídico adecuado y eficaz para evitar el uso indebido de los recursos pertenecientes a la administración pública durante los procesos electorales. Ello no excluye la recomendación de medidas adicionales, que se detallan a continuación.

1. Marco jurídico

1.1. El marco jurídico debe proporcionar mecanismos eficaces para impedir que las autoridades públicas utilicen indebidamente sus funciones organizando actos públicos oficiales, incluidos eventos de caridad, o actividades que promuevan o perjudiquen a un partido político o a un candidato. De manera más precisa, cubre los acontecimientos que implican el uso de fondos específicos (presupuesto nacional o local) y de recursos institucionales (personal, vehículos, infraestructura, teléfonos, ordenadores, etc.). Esto no impide que los candidatos que aún ejerzan un cargo se presenten a las elecciones y hagan campaña fuera del horario laboral, sin utilizar recursos públicos.

1. 2. Si los edificios y las instalaciones públicas pueden utilizarse para hacer campaña, el marco jurídico debe prever la asignación de estos recursos a los partidos políticos y a los candidatos en igualdad de condiciones y de conformidad con un procedimiento claro.

1. 3. Las actividades ordinarias del gobierno no deben cesar durante el periodo electoral. Sin embargo, para evitar que el uso indebido de los recursos públicos cree un desequilibrio durante las contiendas electorales, el marco jurídico debe establecer que durante las campañas no se deben hacer anuncios importantes relacionados con un partido o candidato determinado o destinados a crear una percepción favorable de aquellos. Esto no incluye aquellos anuncios necesarios frente a circunstancias imprevistas, tales como acontecimientos económicos o políticos en el país o la región, como un desastre natural o emergencias de cualquier tipo que requieran una acción inmediata y urgente que no pueda posponerse.

1. 4. El marco jurídico debe establecer que no se realicen nombramientos innecesarios a cargos públicos durante la campaña electoral.

1. 5. Una autoridad competente (órgano de gestión electoral, rama de la administración pública o comité especial) debe establecer un reglamento que determine qué actividades se consideran actividades de campaña y, por lo tanto, prohibidas para los funcionarios públicos cuando actúan en el ejercicio de sus funciones oficiales. La autoridad competente debe tener una función de asesoramiento acerca de las preguntas que se formulen durante el periodo electoral sobre si algo

³⁰ Véase también el lineamiento B. 1.8 Véase también el Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos, I. 2.3. b: "Dependiendo del objeto en discusión, la igualdad puede entenderse de dos maneras: igualdad "estricta" e igualdad "proporcional". La igualdad "estricta" significa que los partidos políticos son tratados sin tener en cuenta su importancia actual en el parlamento o en el electorado. La igualdad proporcional implica que los partidos políticos sean tratados de acuerdo con sus resultados electorales. La igualdad de oportunidades incluye el tiempo de uso de la palabra en la radio y la televisión, las subvenciones públicas y otras formas de apoyo.

³¹ Como se indica en el lineamiento B.1.2.

entra en el ámbito de aplicación de la prohibición de las actividades de campaña hechas por servidores públicos.

1. 6. El marco jurídico debe distinguir claramente entre las "actividades de campaña" y las "actividades de información" de los medios de comunicación públicos, con el fin de garantizar la igualdad de los candidatos en los medios de comunicación, así como garantizar a los votantes una elección consciente y libre³².

1. 7. Además de la legislación nacional, las cartas éticas o los códigos de conducta podrían ser instrumentos útiles para combatir el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales.

2. Auditoría

2. 1. Un órgano que funcione independiente de otras autoridades debe ser el responsable de supervisar el uso de los recursos públicos por los partidos políticos y los candidatos durante los procesos electorales. Al respecto, este órgano, independientemente de su forma institucional, debe actuar con imparcialidad y eficacia.

2. 2. El órgano auditor debe disponer de las competencias y los recursos necesarios para controlar todos los gastos públicos y el uso de los recursos pertenecientes a la administración pública. Además, debe ser responsable de denunciar los abusos detectados durante un proceso electoral de manera oportuna, clara y completa.

2. 3. Se debe exigir a los partidos políticos y a los candidatos que declaren el origen y el destino de todas sus transacciones financieras relacionadas con el financiamiento de sus campañas, con el objeto de facilitar la transparencia y la detección de posibles usos indebidos de los recursos pertenecientes a la administración pública. Cualquier uso permisible de los recursos públicos por parte de los partidos o candidatos, debe ser tratado como una contribución al financiamiento de la campaña y debe ser reportado como tal.

2. 4. La comunicación entre los órganos de control y los demás órganos debe regirse de manera que se facilite el flujo eficiente de la información y la aplicación efectiva de decisiones transparentes.

3. Voluntad política

3. 1. La implementación efectiva de la legislación requiere que cualquier restricción en el uso de los recursos públicos se haga de buena fe.

3. 2. Cuando sea necesario, las autoridades públicas podrán hacer declaraciones claras y emitir instrucciones escritas en las que se indique que no se tolerará ninguna presión sobre los servidores públicos y que ningún servidor o ciudadano debe temer por su trabajo ni por los beneficios sociales por haber apoyado o no a un candidato o partido político en particular. Por lo tanto, los funcionarios públicos deben ser protegidos de la intimidación y la presión.

3. 3. Los servidores públicos y sus familiares deben estar protegidos de cualquier sanción (oculta), presión o intimidación cuando revelan casos sospechosos de fraude o de uso indebido de recursos públicos. Si la ley no protege en general a los

³² Véase *entre otras* la Observación General n° 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

denunciantes, deben establecerse normas específicas en el contexto de los procesos electorales³³.

3. 4. Una voluntad política sincera por parte de las máximas autoridades del Estado y de las autoridades regionales y locales es un factor esencial para lograr el objetivo de prevenir y reprimir eficazmente el uso indebido de los recursos públicos. El desarrollo de una cultura política basada en el pluralismo -que se caracteriza por la transparencia hacia el electorado-, un entendimiento mutuo y un sentido de la responsabilidad por parte de las fuerzas políticas gobernantes y de la oposición, así como el respeto de los valores reconocidos de una sociedad democrática, tienen, en consecuencia, una importancia fundamental.

3. 5. La sociedad civil, incluidos los observadores electorales nacionales, tiene un papel fundamental que desempeñar en la denuncia del posible uso indebido de los recursos públicos, así como en la formulación de recomendaciones que fortalezcan la legislación y la práctica.

4. Información y sensibilización

4. 1. Las autoridades, incluidos los organismos de administración electoral, deben llevar a cabo amplias campañas de información para garantizar que los ciudadanos, los funcionarios, los candidatos y los dirigentes de los partidos políticos conozcan sus derechos y responsabilidades durante los procesos electorales. Deben establecerse criterios claros para distinguir las actividades de la campaña de las actividades de información. Estos criterios deben aplicarse de forma coherente.

4. 2. Es necesario desarrollar instrucciones internas y programas de capacitación para los servidores públicos a fin de promover, sobre una base jurídica, un comportamiento no partidista en el poder ejecutivo. Deben difundirse los lineamientos para los funcionarios públicos, los compromisos públicos, los códigos de ética y otros instrumentos³⁴.

4. 3. La sociedad civil puede sensibilizar a la población y a los actores políticos sobre la importancia del uso equitativo de los recursos que pertenecen a la administración pública durante los procesos electorales.

C. Recursos y sanciones

1. Denuncias y apelaciones

1. 1. El marco jurídico debe prever un sistema efectivo para interponer remedios procesales ante un tribunal competente, independiente e imparcial o un órgano judicial equivalente: la independencia del poder judicial es una condición *sine qua non* a fin de poder castigar el uso indebido de los recursos pertenecientes a la administración.

1. 2. La primera instancia donde interponer remedios procesales en materia electoral debe ser una comisión electoral o un tribunal u órgano equivalente. En cualquier caso, debe ser posible interponer un recurso de apelación ante una instancia superior³⁵. Este lineamiento debe aplicarse a todos los casos sospechosos de uso indebido de recursos pertenecientes a la administración.

³³ Véase, a este respecto, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes ([CM/Rec\(2014\)7](#)).

³⁴ Véase también los lineamientos B.1. 7.

³⁵ Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, II. 3.3 a.

1.3 El marco jurídico debe garantizar la independencia de los órganos electorales, de los otros órganos administrativos y de los tribunales, cuando se pronuncien sobre litigios relativos al uso indebido de los recursos públicos. Esto debe reflejarse tanto en su formación como en sus capacidades técnicas. A tal fin, los organismos de administración electoral deben disponer de personal suficiente y de otros recursos para llevar a cabo su labor.

1.4. Al ocuparse de los casos de uso indebido de los recursos públicos, incluso mediante la solución de controversias electorales, las autoridades electorales, los otros órganos de administración electoral y los tribunales, deben aplicar la ley de manera uniforme e imparcial, con independencia de las partes implicadas en el caso.

1.5. Los organismos competentes para hacer cumplir la ley-la policía y los fiscales-deben investigar con prontitud y eficacia los casos de uso indebido de los recursos públicos.

1.6. El marco jurídico debe garantizar que los órganos electorales y los tribunales (u otros órganos judiciales) celebren audiencias y que sus decisiones sean públicas, escritas y motivadas. También debe garantizar plazos adecuados para la tramitación de las denuncias y apelaciones.

2. Sanciones³⁶

2.1. El marco jurídico debe tipificar como delito electoral el uso indebido de los recursos pertenecientes a la administración pública durante los procesos electorales.

2.2. El marco jurídico debe establecer sanciones claras, previsibles y proporcionales cuando se incumpla la prohibición del uso indebido de los recursos públicos, desde multas administrativas hasta la consecuencia final, que consiste en la cancelación de las elecciones cuando las irregularidades puedan haber afectado al resultado³⁷. Los servidores públicos que abusen de los recursos administrativos durante los procesos electorales deben ser objeto de sanciones, incluidas sanciones penales y disciplinarias, como la destitución.

2.3. Los partidos políticos y los candidatos que deliberadamente se aprovechen del uso indebido de los recursos públicos, deben ser objeto de una serie de sanciones proporcionales al delito cometido. Estas sanciones pueden consistir en advertencias formales, sanciones pecuniarias fijas, una reducción del financiamiento público o el inicio de un procedimiento penal.

2.4. El marco jurídico debe establecer que, en caso de infracción de las normas de finanzas públicas que impliquen el uso indebido de los recursos públicos o cuando se concedan ventajas financieras a partidos políticos o candidatos, tales fondos deberán ser revertidos al presupuesto del Estado o del municipio, con independencia de otras sanciones aplicables.

2.5. Las sanciones por uso indebido de los recursos pertenecientes a la administración pública sólo pueden aplicarse correctamente si las estructuras encargadas de la investigación, el control, el enjuiciamiento y la justicia son independientes del poder político.

³⁶ Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, II. 3.3.

³⁷ Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, II. 3.3.e.