

El ejercicio de los derechos políticos ante los principios de equidad e imparcialidad

Contexto

La Sala Superior reconoció la relevancia de examinar las decisiones tomadas a la luz de los principios rectores del derecho electoral; esto es así —sostiene el órgano constitucional— porque la CPEUM los tutela como bienes o valores esenciales de los sistemas democráticos (SUP-REP-88/2019 y acumulados, 22). En efecto, los principios rectores deben ser vistos como plataformas axiológicas, es decir, como valores predominantes en una sociedad determinada a la cual el orden jurídico pretende proteger, con la capacidad de encauzar las resoluciones jurídicas en un sentido o en otro (Torres 2019, 2), pues son instrumentos clave para que el derecho pueda generar espacios de justicia electoral. Por ello, entenderlos como herramientas incardinadas con referentes culturales y sociales permite conferir a la justicia una dimensión fundamentalmente social.

A fin de analizar las reglas para el ejercicio de los derechos políticos frente a los valores constitucionales de equidad e imparcialidad, es fundamental resaltar la importancia que tienen estos derechos en los procesos de una democracia. En ese sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) determinó que la democracia representa un aspecto fundamental del orden público; en ella, los derechos políticos constituyen elementos fundamentales para el establecimiento y el mantenimiento de un auténtico Estado de derecho (TEDH 2016, §87).

En dicha forma de democracia se busca que las personas puedan participar y expresar libremente sus opiniones y preferencias respecto a temas trascendentales vinculados con el desarrollo de la vida pública y la del gobierno, como los procesos electorales para elegir a las y los líderes de los distintos ámbitos de gobierno en la Administración pública. No obstante, estos procesos en ocasiones no logran desarrollarse con neutralidad por parte de servidores públicos, debido a que se generan

José Luis Caballero Ochoa

condiciones de violencia orientadas a la manipulación o la influencia de las personas votantes para alcanzar un resultado particular. Por ello, es indispensable para los estados realizar acciones, positivas y negativas, con el fin de promover el ejercicio de la participación política en un plazo de respeto y preservar, así, las condiciones de libertad y autonomía individual y colectiva (Caballero y García 2018, 376-7).

El ejercicio para identificar tanto los derechos en juego como las tensiones que se enfrentan a los principios constitucionales/de convencionalidad de equidad e imparcialidad en las contiendas estaría marcado por los siguientes aspectos.

1. El ejercicio de participación política se alberga tanto en el artículo 35 de la CPEUM, en sus tres primeros párrafos,⁷ como —entre otros tratados internacionales— en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),⁸ que reconoce los derechos políticos de las y los ciudadanos en dos dimensiones: individual y colectiva, pues protege tanto a aquellas personas que participan como candidatas como

⁷ “**Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:** I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país” (CPEUM, artículo 35, 2020). (Énfasis añadido).

⁸ “**Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) 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, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (CADH, artículo 23, 1969).

a sus electores. El párrafo primero del artículo 23 reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de forma directa o por medio de representantes libremente elegidos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas y realizadas por el voto universal y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país (Corte IDH 2020, §92).

2. Es importante reiterar que ese conjunto normativo debe ser considerado el piso mínimo de derechos contenidos en el bloque de constitucionalidad, con lo que amplían su cobertura a favor de las personas gracias al empleo del principio de interpretación conforme, que permite determinar el contenido ejercible de los derechos o la prevalencia aplicativa en caso de conflicto.

3. Aunado a la conformación de un bloque de constitucionalidad interpretado que se integra con posterioridad al ejercicio hermenéutico —parámetro de control de la regularidad constitucional—, existe una serie de derechos que se relacionan íntimamente con los derechos políticos —derechos conexos, por decirlo de algún modo—: la libertad de opinión, de asociación y de expresión, como base de los sistemas democráticos. Estos derechos se traducen en que las opiniones y la información deben circular libremente durante los períodos de precampaña y campaña electoral. No obstante, podría estimarse necesario, en el periodo previo a la contienda o durante esta, la implementación de límites al ejercicio de la libertad de expresión de las y los servidores públicos para garantizar la efectividad de las elecciones (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2016, 7).

En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha reconocido la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión y el derecho de reunión y asociación, derechos que en conjunto reproducen el juego democrático (Corte IDH 2015, §160). Para el organismo, la libertad de expresión es la piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática (Corte IDH 1985, §70). La ausencia de una garantía de la libertad de expresión debilita el sistema democrático y quebranta el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y se pueden arraigar sistemas autoritarios (Corte IDH 2018, §154). La garantía de la libertad de expresión, además de asegurar la difusión de información o ideas que son

José Luis Caballero Ochoa

recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, debe proteger aquellas que resulten ingratas para el Estado o cualquier sector de la población (Corte IDH 2011b, §69). Así, los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana⁹ resaltan la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática (Corte IDH 2015, párrafo 140).

4. De igual forma, el ejercicio de estos derechos supone para el Estado la obligación de diseñar una serie de garantías que aseguren el ejercicio pleno de los derechos. En ocasiones, estas suelen ser consideradas salvaguardias y conforman los cimientos de la cultura democrática de la sociedad; además, constituyen estructuras de defensa frente a la intromisión o injerencia de los poderes institucionales o fácticos en el desarrollo o resultado de los procesos democráticos, en los cuales son esenciales los derechos humanos para la expresión de la voluntad popular, así como para alcanzar los intereses y objetivos colectivos. Estos mecanismos juegan un papel fundamental de doble naturaleza: i) en el ámbito colectivo aseguran el respeto de la voluntad popular e impiden que sea coaccionada por cualquier medio, y ii) en el ámbito individual garantizan el ejercicio de derechos subjetivos como el derecho al voto y el derecho a acceder al servicio público. Asimismo, aseguran la integridad de los procesos democráticos y los blindan contra las situaciones de violencia electoral (Caballero y García 2018, 379-80).

⁹ “**Artículo 3:** Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4: Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia” (Carta Democrática Interamericana, artículos 3 y 4, 2001).

5. Sin embargo, es importante advertir que este despliegue de derechos, a partir precisamente de su consideración de triunfos políticos frente a las mayorías (Dworkin 2002, 37), no es ilimitado, y en ese rango de su expansión protectora se encuentran en tensión justamente con otros derechos, pero también con determinados valores constitucionales cuya justificación pueda demostrarse en una sociedad libre y democrática, tal como establece el artículo 1 de la Carta Canadiense de los Derechos y Libertades. Esto es, en realidad, los derechos entran en tensión, conflicto o franca antinomia con otros derechos en la mayor parte de los problemas jurídicos que se presentan al respecto, pero también puede ser con algunos valores constitucionales determinados y sujetos a un análisis riguroso de constitucionalidad/convencionalidad, por ejemplo, la seguridad nacional, como establece el artículo 6, apartado A, fracción I, de la CPEUM, en relación con el derecho de acceso a la información.¹⁰

En ese sentido, la Carta Democrática Interamericana ha señalado que la democracia representativa es la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales, un valor constitucional que moldea el ejercicio de los derechos políticos.¹¹

6. Así, los principios de equidad e imparcialidad en las contiendas, en su dimensión de valores constitucionales necesarios para la consecución del ejercicio democrático, se han configurado como límites al ejercicio de los derechos políticos, de la misma manera en que ha sucedido claramente con relación al principio de representación popular, que ha

¹⁰ “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes” (CPEUM, artículo 6, apartado A, fracción I, 2020). (Énfasis añadido).

¹¹ “ARTÍCULO 2 El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (Carta Democrática Interamericana, artículo 2, 2001).

José Luis Caballero Ochoa

modulado la posibilidad de contender en los comicios de forma distinta a la organización tradicional de los partidos, siempre que se acredite la representación popular (Corte IDH 2005), o bien la posibilidad de no ser postulado por un instituto político siempre y cuando, de igual modo, se cuente con una considerable base representativa (Corte IDH 2008).

En ese sentido, como regla general se ha asumido que las personas servidoras públicas cuentan con un umbral reducido de protección de sus derechos políticos cuando estos ostentan el poder en la organización e implementación de los procesos democráticos (Caballero y García 2018, 396), especialmente para los altos cargos de los distintos ámbitos del gobierno, y más aún los que ejercen una designación mediante el voto popular, con el fin de salvaguardar la vigencia de los principios necesarios para consolidar la democracia.

De esa forma, los derechos a la participación política, a la libertad de expresión y de reunión no son absolutos y pueden estar sujetos a límites. De acuerdo con la Corte Interamericana, un derecho puede ser limitado siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias (que favorezcan su ejercicio mínimo, en el marco de su contenido esencial); por ello, deben estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (Corte IDH 2015, §168). El Comité de Derechos Humanos ha señalado que el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y siempre y cuando sean razonables y objetivos (Comité de Derechos Humanos 1996, §4).

Pese a todo lo anterior, los derechos políticos, junto con los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión de las personas servidoras públicas, en el contexto de los comicios deben ejercerse de cara a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda, a efectos de garantizar un auténtico proceso electoral en el que la sociedad elija de forma libre a sus representantes. Es precisamente la tensión entre estos derechos humanos y valores constitucionales específicos lo que fortalece el ejercicio democrático.

Análisis del principio de equidad en la contienda electoral

El principio de equidad en la contienda electoral se refiere al derecho que tienen las personas de votar y ser votadas y acceder al servicio público en condiciones de igualdad (Caballero, Rábago y García 2019, 679). Los estados, por medio de sus órganos de poder público, tienen la obligación de no manipular, sesgar, descalificar o incidir de manera tendenciosa en los procesos de participación política directa (Caballero y García 2018, 394). Para ello, deben promover la igualdad de trato entre las y los diferentes candidatos y partidos respecto a los recursos públicos y poner en igualdad de condiciones de acción a todas las partes interesadas (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2016, 2).

Para los fines de este análisis, la equidad electoral se entenderá como una igualdad proporcional de oportunidades: el trato que las autoridades deben otorgar a los institutos políticos tiene que ser en función de sus resultados electorales; con ello se deben determinar las subvenciones públicas y la limitación de los gastos de los partidos, como en materia de publicidad, a diferencia de la igualdad estricta, en la que no se toma en cuenta el número de votos (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2011, 17-8 y 36). Esta distinción es importante en los regímenes democráticos basados en criterios de equidad entre las personas, y debe evidenciarse con claridad cuando las y los candidatos y partidos compiten sin ventajas en las elecciones (Dworkin 2003, 204-9).

El acceso a las competencias comiciales en igualdad de oportunidades es la base para unas elecciones libres y justas; con ello se evita que algunos contendientes obtengan alguna ventaja indebida como consecuencia de situaciones de poder económico, político o social en las cuales pudieran encontrarse (INE 2017, 12).

El principio de equidad electoral puede apreciarse desde distintas dimensiones, según sea abordado el fenómeno democrático. Así, la equidad puede valorarse desde las condiciones que existen para el acceso de la ciudadanía a un cargo público, estimarse desde el valor que se le otorga al sufragio, evaluarse a partir del grado de acceso a la justicia electoral o utilizarse para establecer un piso mínimo de igualdad relacionado con los recursos y el financiamiento electoral (Woldenberg 2006, 21).

José Luis Caballero Ochoa

Cabe resaltar que, con el objetivo de mantener la equidad en la contienda, se reduce la protección de las personas detentadoras de poder en los procesos electorales, como son las y los servidores públicos. De esa manera, si bien en los procesos de democracia representativa o directa pueden asegurar su participación, con el mismo nivel de secrecía que el resto de las y los ciudadanos (Caballero y García 2018, 396), la presencia en el apoyo de propuestas concretas debe tener un umbral de expresión menor justamente ante el valor de la equidad.

Para garantizar el cumplimiento de dicho principio, es fundamental que exista un recurso efectivo en caso de su violación por parte de los partidos políticos y de las autoridades encargadas de garantizar su cumplimiento durante el proceso electoral (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2013, 7).

En el caso de México, el artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM ordena a todas las personas servidoras públicas, además de actuar y aplicar con imparcialidad los recursos públicos que sean su responsabilidad, no influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos; establece las reglas para el financiamiento y acceso a los medios de comunicación de los partidos y candidatos independientes (CPEUM, artículo 41, bases II y III, 2020), e incluso regula el ejercicio de la libertad de expresión como narrativa del debate político para lograr condiciones efectivas de equidad en la contienda (Martínez 2014, 64), como ya se especificó.

El artículo 41 de la CPEUM enfoca de manera particular ese principio en el financiamiento público de las campañas electorales; por ello, se contemplaron en la ley fundamental reglas y principios dirigidos a regular el uso de los recursos públicos en relación con las contiendas comiciales, con el objetivo de garantizar condiciones equitativas en la competición, pues el diseño de la Constitución supedita el ejercicio de la libertad de expresión como narrativa del debate político a las condiciones necesarias para hacer efectiva la equidad en la contienda (Martínez 2014, 64 y ss.).

En consecuencia, el principio de equidad debe favorecer el establecimiento de parámetros y mecanismos dirigidos a generar un piso mínimo de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política, pues ello es lo que les otorga un carácter auténtico a los procesos comiciales al garantizar la existencia de estándares mínimos para que

las y los contendientes participen conforme a las mismas reglas (IIDH 2012, 9).

Por su parte, la Corte IDH ha interpretado el artículo 23 de la CADH en el sentido de que genera para el Estado la obligación de garantizar con acciones claras que toda persona que pretenda ejercer un derecho político —como el derecho a ser votada— lo haga en un ambiente de oportunidades reales (Corte IDH 2018, párrafo 111).

Análisis del principio de imparcialidad en la contienda electoral

El principio de imparcialidad puede apreciarse desde al menos dos dimensiones: la objetividad del juicio —por lo que se considera imparcial a quien juzga de manera neutral— y la ausencia de favoritismo cuando se confrontan intereses opuestos (Trujillo 2007, 3).

En clave electoral, la imparcialidad es un factor determinante tanto en la calidad democrática como en la gubernamental. Aplicada al contexto comicial, se materializa cuando la forma de gobernar no se ve alterada por preferencias personales o partidistas ni por relaciones privilegiadas. Por lo tanto, la imparcialidad como parámetro fundamental de los procesos electorales obliga, entonces, a que las y los servidores públicos no realicen función alguna que pueda influir en dichos procesos o en la voluntad de la ciudadanía, pues los intereses personales se supeditan a los valores fundamentales de la democracia, de manera que el interés de la sociedad quede permanentemente resguardado (Arenas, Ávila, Orozco y Silva 2003, 15).

En consecuencia, el principio de imparcialidad se complementa con el de equidad en el proceso electoral, ya que ambos principios son propios de los sistemas democráticos, al contribuir a que los participantes en la contienda inicien el proceso en condiciones de igualdad y, por lo tanto, exista una mayor certeza de que quien gane sea aquel que posea un mayor apoyo social.

Garantizar la equidad y la imparcialidad en los procesos comiciales es una de las mayores responsabilidades de las autoridades electorales, porque de ello depende el mantenimiento de un sistema verdaderamente democrático, más aún cuando su complejidad y el empleo de las nuevas tecnologías los han vuelto más competitivos.

José Luis Caballero Ochoa

La imparcialidad en las contiendas se traduce, pues, en la neutralidad en el actuar de las autoridades del Estado en lo que se refiere a las campañas electorales, la cobertura de los medios de comunicación —especialmente los medios públicos— y la financiación pública de los partidos políticos y las campañas. Esta obligación de neutralidad es fundamental para la formación de opiniones y la toma de decisiones de los votantes, por lo que las autoridades, además, deben respetar los medios de comunicación, la fijación de carteles y el derecho de las personas a manifestarse y participar en actos de campañas políticas (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2011, 17-9 y 35).

De acuerdo con los lineamientos establecidos por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (también llamada Comisión de Venecia), la obligación de las autoridades estatales no se limita únicamente a respetar la contienda, sino que también debe promover la neutralidad y la imparcialidad en todos los ámbitos de gobierno durante los procesos comiciales. En este sentido, el marco jurídico tiene que prever la obligación explícita de los servidores públicos de ser imparciales en el desempeño de sus obligaciones oficiales durante todo el tiempo que dure el proceso electoral como parte del profesionalismo del servicio público. Se debe prohibir a los servidores llevar a cabo actividades de campaña haciendo uso de su investidura oficial para apoyar a otros candidatos o siendo ellos mismos candidatos en el caso de una reelección.

Para alcanzar una efectiva neutralidad en el servicio público durante los procesos electorales y evitar un conflicto de interés, el marco legal tiene que establecer una separación clara entre el ejercicio de actividades del servicio público políticamente sensibles, sobre todo entre altos cargos de gestión y los candidatos. Las reglas deben ser adecuadas y proporcionales, así como incluir instrucciones claras acerca de cómo y cuándo hacer proselitismo con base en la investidura del cargo puede conducir a sanciones como la suspensión del cargo o la remoción (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2016, 2 y 7-8).

En ese sentido, el artículo 134 de la CPEUM se reformó en 2007, ante la problemática derivada de la contienda presidencial de 2006 por la injerencia de diversos actores para incidir en los comicios de ese año, como el Consejo Coordinador Empresarial o incluso el titular del Ejecutivo, Vicente Fox Quesada, cuyo gobierno fue expresamente señalado por inclinar con claridad la balanza, al denostar al candidato más fuerte del partido de oposición distinto al suyo, como atinadamente señaló el Dictamen relativo al cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de presidente electo (TEPJF 2006).

Después, la Sala Superior consideró que los propósitos fundamentales de la reforma constitucional de 2007 fueron:

- 1) En política y campañas electorales, menos dinero y más sociedad.
- 2) Con relación a los depositarios de la tarea de dirigir las instituciones electorales, capacidad, responsabilidad e *imparcialidad*.
- 3) Que los funcionarios que ocupan cargos de gobierno actúen con total *imparcialidad* en las contiendas electorales y no usen el cargo que ostenten para promover sus ambiciones (SUP-RAP-119/2010 y acumulados, 139-40).

Lo anterior, aun cuando hubiese la posibilidad de una limitación de la libertad de expresión de los ciudadanos dirigida a influir en las contiendas, como evidenciaron las distintas promociones de amparos en contra de las reformas constitucionales en comento.

Con el fin de dar mayor contenido y claridad al principio de imparcialidad, el Instituto Nacional Electoral (INE) ha desarrollado lineamientos para sancionar los actos violatorios de la imparcialidad cometidos por determinados servidores públicos, principalmente a quienes lideran los tres ámbitos de gobierno. De esta forma, el INE ha limitado el ejercicio de los derechos políticos del presidente de la república, los gobernadores de las entidades federativas, el jefe de gobierno del entonces Distrito Federal y los presidentes municipales, síndicos y regidores, entre otros, para que no asistan en día hábil a mitines, marchas, asambleas, reuniones o actos que tengan la finalidad de promover o influir en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición o candidato, o bien en la abstención de la emisión del sufragio, independientemente

José Luis Caballero Ochoa

de obtener licencia, permiso o cualquier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten que se les suspenda el pago de ese día (INE 2015, 16). Recientemente, en el proceso electoral 2018-2019 el Instituto adicionó las siguientes conductas: ordenar, autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos materiales o financieros que tenga a su disposición para promover o influir en el voto a favor o en contra de un partido político, aspirante o candidato, o la abstención de votar, así como la utilización de los recursos que disponen para realizar dichos fines (INE 2019, 52).