

CAPÍTULO 4

DERECHOS **POLÍTICOS**



UN NUEVO PROCESO ELECTORAL SIN REFORMAS LEGALES CLAVES QUE FAVOREZCAN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA



Dentro del periodo que abarca este informe, se ha iniciado el proceso electoral correspondiente a las Elecciones Generales y Departamentales a realizarse el 22 de abril de 2018, nuevamente sin la realización de reformas legales de fondo relativas a la ampliación y mejora de las condiciones respecto a los derechos políticos, considerando que cada proceso electoral constituye una etapa relevante en lo referente al ejercicio de la ciudadanía de su derecho a la participación política.

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

Introducción

La participación política es “aquella que se orienta a incidir decisivamente en los asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre estos asuntos” (Gauto Bozzano, 2009: 512). Para que ella sea posible como derecho, es fundamental que la ciudadanía tenga garantías suficientes para acceder y ejercer sus derechos políticos, entendiendo a estos derechos, por un lado, como el derecho a incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones estatales y, por otro lado, el derecho a postularse y acceder a cargos de elección popular.

En tal sentido, el artículo 117 de la Constitución Nacional, que define el marco conceptual de los derechos políticos, textualmente expresa:

Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

Respecto a la estructura del presente informe, iniciará con un resumen del marco normativo del derecho a la participación política. Posteriormente, se expondrán algunos casos relevantes que guardan relación con el periodo que abarca este informe, que contribuyen a ilustrar la situación de distintos aspectos que hacen a la participación política. Y, finalmente, el artículo presentará algunas conclusiones y recomendaciones en relación a lo que se ha desarrollado en el mismo.

Marco normativo

En el siguiente esquema se visualiza el marco jurídico nacional relativo a los derechos políticos en general y a la participación política en particular.

Constitución Nacional		Leyes
Marco general	Marco específico	
<p>- Art. 1 “De la forma del Estado y de Gobierno”.</p> <p>- Art. 3 “Del poder público”.</p>	<p>- Art. 65 De participación de los pueblos indígenas en la vida socio-política y económica del país de acuerdo a su libre determinación</p> <p>- Art. 117 “De los derechos políticos” referido <i>up supra</i></p> <p>- Art. 118 “Del sufragio”, que establece el mismo como un derecho, deber y función pública del elector.</p> <p>- Art. 119 “Del sufragio en las organizaciones intermedias”, el cual indica que las mismas deberán aplicar los principios y normas del sufragio.</p> <p>- Art. 120 “De los electores”, que señala quiénes son electores; y en base al referéndum realizado en el año 2011, este artículo reconoce también como electores a los paraguayos residentes en el extranjero.</p> <p>- Arts. 121 y 122, sobre el referéndum.</p> <p>- Art. 123 “De la iniciativa popular”.</p> <p>- Arts. 124 al 126, sobre los partidos y movimientos políticos (naturaleza, funciones, libertad de asociación en los mismos y tipos de prohibiciones a dichas agrupaciones)</p>	<p>- Código Electoral (Ley N° 834/96)</p> <p>- Ley Orgánica Municipal (Ley N° 3.966/10), en vista que contiene varios artículos en materia de participación política y ciudadana.</p>

Mientras, en relación al marco normativo a nivel internacional, se pueden mencionar al menos las disposiciones incluidas en el siguiente cuadro, correspondientes a pactos y convenciones ratificados por el Estado paraguayo.

Marco normativo a nivel internacional
<p>- Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley N° 5/92 (ICCPR, por su sigla en inglés), y artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 1/89 (CADH).</p> <p>- Con la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, Ley N° 1215/86 (CEDAW, por sus siglas en inglés), el Estado paraguayo se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política en igualdad de condiciones con los varones (art. 7 y art. 11 inc. c).</p> <p>- El compromiso señalado en el ítem anterior lo adoptó nuevamente el Estado paraguayo al ratificar la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ley N° 605/95 (también llamada Convención de Belém do Pará), en la cual el tema en cuestión se encuentra en el art. 4 inc. j.</p> <p>- Mediante la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, Ley N° 3.452/08 (CMW, por sus siglas en inglés), el Estado asumió el compromiso de asegurar la participación de las y los trabajadores migrantes y sus familiares en los asuntos públicos, incluido el derecho al voto.</p> <p>- El artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ley N° 3540/08 (CRPD, por sus siglas en inglés), indica el compromiso de garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos.</p> <p>- Finalmente, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 57/90 (CDN, en inglés CRC), establece el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta.</p>

Algunos temas sobre la situación del derecho a la participación política

En esta sección del artículo se desarrollarán dos temas/casos¹ relacionados al estado de cumplimiento de disposiciones relativas a los artículos 117 al 126 de la Constitución Nacional, los cuales corresponden al marco constitucional específico sobre los derechos políticos y la participación política.

1. Personas privadas de libertad que no tienen condena siguen sin poder contar con el derecho al sufragio

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y sus protocolos facultativos. Dicho Comité, en su 107° periodo de sesiones llevado a cabo del 11 al 28 de marzo de 2013, examinó el tercer informe del Estado paraguayo sobre el estado de cumplimiento del citado Pacto.

En el párrafo 11 de su documento de Observaciones finales dirigidas al Estado paraguayo, emitido el 29 de abril de 2013, el Comité señaló:

...el Comité está preocupado por las restricciones desproporcionadas puestas al derecho de voto de las personas privadas de la libertad y de las personas con discapacidad en aplicación de los artículos 91 y 149 del Código Electoral. Al Comité también le preocupa la falta de medidas prácticas para facilitar el acceso físico a las salas de votación o la disponibilidad de boletines de voto en Braille (arts. 2, 25 y 26) (...) El Estado parte debe reformar los artículos 91 y 149 del Código Electoral para: a) eliminar las restricciones desproporcionadas al derecho de voto para las personas privadas de la libertad. (Naciones Unidas, 2013: 3).

En este punto, se abordará lo referente a las restricciones que contiene la legislación paraguaya para el derecho al voto para personas privadas de libertad. En tal sentido, el artículo 91 del Código Electoral expresa “...No podrán ser electores: (...) d. los detenidos o privados de su libertad por orden de juez competente.”

¹ Para información en relación al proyecto de ley de Paridad Democrática y a la situación de la participación política de las mujeres en Paraguay, véase el artículo de participación política de mujeres de este informe.

En junio de 2014, los diputados Hugo Velázquez y Juan Bartolomé Ramírez se hicieron cargo de la presentación del Proyecto de Ley “De modificación de la Ley N° 635/95, ‘Que reglamenta la Justicia Electoral’ y de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”², remitido por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). El origen de esta propuesta tiene que ver con el trabajo de una Comisión de Reforma de ambas leyes, conformada por resolución del TSJE.

Entre las muchas modificaciones que se plantean respecto a ambas leyes, se propone la eliminación del inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. En relación a esto, en una parte de la exposición de motivos relativa a la propuesta de modificación del Código Electoral se expresa textualmente lo siguiente:

El levantamiento de este impedimento ubica a estos ciudadanos, quienes aún gozan de la presunción de inocencia, en un mismo pie de igualdad con las demás personas allanando una situación de injusta discriminación, muy cuestionada por las misiones de observación electoral del extranjero que estuvieron participando en los últimos comicios nacionales y departamentales celebrados en nuestro país³.

Lamentablemente, el estudio de los proyectos de modificación de ambas leyes no ha avanzado en el Poder Legislativo y, por tanto, las personas privadas de libertad sin condena siguen sin poder acceder al derecho al voto.

Otro aspecto también importante a indicar es que el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su 118° periodo de sesiones realizado del 17 de octubre al 4 de noviembre de 2016, aprobó la denominada “Lista de cuestiones previa a la presentación del cuarto informe periódico de Paraguay” (Naciones Unidas, 2016), que constituye, en la práctica, una lista de preguntas que el Comité requiere que sean contestadas por el Estado paraguayo en su cuarto informe sobre el estado de cumplimiento del PIDCP, en el marco de un periodo de sesiones del Comité donde sea incluido próximamente dicho examen al informe del Estado paraguayo. La lista de cuestiones constituye el inicio del proceso que culmina con el examen a cada Estado, y con la posterior emisión del documento de Observaciones Finales al Estado examinado.

2 Servicio de Información Legislativa, (s/f). Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/102896>

3 Idem nota a pie anterior.

En la citada Lista de Cuestiones, el Comité, en el párrafo 25, señala:

Sírvanse proveer información respecto a las medidas adoptadas para garantizar el derecho al voto de las personas privadas de libertad y de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta las restricciones desproporcionadas contenidas en los artículos 91 y 149 del Código Electoral” (Ibídem, 6).

La inclusión de dicho tema en la Lista de Cuestiones, puede analizarse en el sentido de que persiste la preocupación del Comité respecto al mismo y respecto a las limitaciones al derecho al voto que siguen afectando a personas privadas de libertad que no tienen condena.

En base a información disponible en el portal de Internet del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), al 3 noviembre de 2017 se puede afirmar que el 76,1% de las personas reclusas (varones y mujeres) en diferentes penitenciarías se encuentra sin condena⁴.

2. Falta de control de aportes privados a partidos y campañas no favorece institucionalidad de los partidos⁵

La Ley N° 4.743/12 “Que regula el financiamiento político” fue sancionada con la pretensión de constituirse en una herramienta que contribuya a la institucionalidad de los partidos políticos como espacios relevantes de participación política. Dicha ley regula tanto el financiamiento de campañas para elecciones internas como el dirigido a elecciones generales (incluyendo elecciones municipales). También esta ley es aplicable al control de la actividad financiera de los partidos y movimientos políticos.

El control del financiamiento privado es un aspecto clave que debe ser aplicado en el marco de la implementación de esta ley respecto a esta temática. En una entrevista realizada a Guzmán Ibarra, investigador de la ONG Semillas para la Democracia, el mismo señaló que “el financiamiento privado está absolutamente descontrolado” (2017), en el sentido de que ninguna entidad

4 La determinación del porcentaje mencionado en este párrafo fue realizado en base a los datos del MNP (2017), para más información sobre el tema véase los artículos sobre derecho a un trato humano a personas privadas de libertad y sobre prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes y de este informe.

5 Uno de los insumos clave para la elaboración del contenido del punto 2. fue una entrevista que el autor de este artículo realizó a Guzmán Ibarra, investigador de la ONG Semillas para la Democracia. El autor agradece al mismo por la información facilitada en dicha entrevista (realizada en noviembre de 2017), para la redacción sobre este tema en el presente artículo.

estatal está realmente controlando el financiamiento privado para partidos y para campañas electorales.

En esta línea, Ibarra propone que exista una coordinación entre cinco instituciones que tienen competencia orgánica respecto a esta temática: la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), el Banco Central del Paraguay (BCP), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad), la Contraloría General de la República (CGR) y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Entre estas instituciones, según señala Ibarra, no se visualiza un diálogo que se oriente a que las mismas trabajen en forma coordinada para observar y realizar un control efectivo del financiamiento privado a partidos y campañas.

Por ello, el entrevistado señaló que es preciso que: a) se trabaje en un marco de coordinación entre las cinco instituciones citadas, y b) se realice una reglamentación de la ley de financiamiento político, la cual establezca en forma operativa y concreta cómo se realizará el control del financiamiento privado. Un aspecto también señalado por Ibarra es que existe una debilidad institucional de los partidos políticos en relación a esta cuestión, en el sentido de que en general no han desarrollado, al interior de los mismos, las capacidades, instancias o mecanismos de control interno en relación al financiamiento.

Conclusiones

En artículos sobre el derecho a la participación política en varias de las anteriores ediciones del Informe de derechos humanos, se había señalado el hecho de que la normativa electoral paraguaya precisaba de una profunda revisión que culmine en una amplia modificación, principalmente del Código Electoral.

Por mencionar al menos dos aspectos que hacen necesaria esta revisión y posterior modificación, por un lado, se encuentran varias limitaciones que impiden o dificultan un mayor acceso de ciudadanos y ciudadanas a sus derechos políticos y al ejercicio de los mismos; y por otro lado, la redacción confusa y poco adecuada de una gran cantidad de artículos del Código Electoral, lo cual genera que su aplicación pueda ser también confusa y, por tanto, ello termina afectando negativamente aspectos que garanticen los derechos políticos de la ciudadanía.

Ya en el presente artículo se hizo mención al Proyecto de Ley “De modificación de la Ley N° 635/95, ‘Que reglamenta la Justicia Electoral’ y de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”. Estos proyectos sobre ambas leyes, presentados en junio de 2014 a la Cámara de Senadores, contemplan la modificación de una gran cantidad de artículos. No es el objetivo en este artículo hacer un análisis del contenido de ambos proyectos; lo que sí se desea manifestar aquí es el estudio de los mismos por parte del Senado, lo que puede constituir una oportunidad para poder iniciar, finalmente, el debate y análisis necesario sobre las modificaciones que precisa principalmente el Código Electoral para poder resolver las problemáticas mencionadas en el párrafo anterior.

Desde que los citados proyectos de modificación de ambas leyes fueron presentados al Senado, no hubo avance alguno en su estudio. Ninguna de las tres comisiones -Asuntos Constitucionales, Legislación y Codificación y Justicia, Trabajo y Previsión Social- a las que fueron girados dichos proyectos ha emitido dictamen, según información disponible en el Sistema de Información Legislativa⁶. Es decir, a poco más de 3 años de su presentación, el avance en su estudio ha sido nulo, y ello incluye la falta de estudio de la propuesta de habilitar el derecho al sufragio para las personas privadas de libertad que no tienen condena.

El Proyecto de Ley de Paridad Democrática, referido en un siguiente artículo de este informe, es también clave en materia de ampliación de derechos políticos, específicamente a favor de las mujeres, cuya aprobación implicará la derogación del inciso q) del artículo 32 del Código Electoral (cuota mínima del 20% de participación de mujeres en listas para comicios internos), el cual –dicho sea sucintamente- tampoco registra movimiento alguno en su estudio desde su presentación, a casi dos años de haber tenido entrada en el Senado. Esta situación es indicativa de la falta de priorización, por parte del Poder Legislativo, de temas orientados a mejorar las condiciones legales para la ampliación y ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos. A este panorama, se suma el hecho de uno de los aspectos clave relativos al financiamiento político, que es el aporte a partidos y campañas; no está siendo controlado y, en tal sentido, esta falta de control perjudica el funcionamiento de los partidos políticos como espacios de participación política de la ciudadanía.

6 SI_Lpy, (s/f). Disponible en: <http://silzpy.senado.gov.py>

Recomendaciones

- El Poder Legislativo debe priorizar el estudio del proyecto de ley de Paridad Democrática, y aprobarlo.
- Así también, el Poder Legislativo debe eliminar el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral, de manera a habilitar el derecho cívico al voto para personas privadas de libertad que no tienen condena.
- Las instancias estatales correspondientes deben trabajar en la reglamentación de la Ley N° 4.743/12 “Que regula el financiamiento político”, a fin de establecer en forma operativa y concreta cómo se realizará el control del financiamiento privado. La Subsecretaría de Tributación (SET), el Banco Central del Paraguay (BCP), la (Seprelad), la Contraloría General de la República (CGR) y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), deben trabajar en el establecimiento de un marco de coordinación para la realización de un control efectivo del financiamiento privado a agrupaciones políticas y campañas.
- El Poder Legislativo debe iniciar un proceso de revisión y modificación de la normativa electoral, a fin de favorecer y ampliar los derechos políticos en general, y de crear mejores condiciones legales para el ejercicio del derecho a la participación política.

Bibliografía

- Gauto Bozzano, Enrique (2009). “Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos”, en Codehupy (2009). *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción: Codehupy, pp. 511-525.
- Gauto Bozzano, Enrique (2016). “La paridad debe ser prioridad en la agenda parlamentaria. Derechos a la participación política”, en Codehupy (2016). *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp. 327-340.
- Gauto Bozzano, Enrique y Leguizamón, Corina (2012). “Participación política, golpeada. Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular”, en Codehupy. *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción: Codehupy, pp. 467-486.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2017) *Parte diario de población adulta privada de libertad. Noviembre de 2017*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/284/>.

- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (2013). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPrICA-qhKb7yhshYSuxMUifRly9oVnAxQecFQbYLgSCHTubsScaS6z%2fpEB5LtZcibrkMwhmZ%2fG17t-nUo3JTuoPdT3FoASccfa%2f3CgNJjaPyZmwZjww6xMk4zf>
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (2016). *Lista de cuestiones previa a la presentación del cuarto informe periódico de Paraguay (aprobada por el Comité en su 118º período de sesiones (17 de octubre a 4 de noviembre de 2016))*. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fQPR%2fPRY%2f4&Lang=en
- Entrevista a Guzmán Ibarra (noviembre de 2017), investigador de la organización no gubernamental Semillas para la Democracia.