

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



Derechos Humanos en Paraguay

**Yvypóra Derécho
Paraguáipe**



PLATAFORMA INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS,
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

© Derechos Humanos en Paraguay 2009

Editor:

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)

Capítulo paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Pidhdd)

París 1031 c/ Avenida Colón, Asunción-Paraguay

codehupy@codehupy.org / www.codehupy.org

Equipo editor:

Coordinación general: Pilar Royg

Coordinación adjunta: Marcella Zub Centeno

Asesoría académica: Clyde Soto

Edición: Luis Claudio Celma

Equipo académico: Julia Cabello Alonso, Luis Claudio Celma, Margarita Elías, Rosa M. Posa

Guinea, Andrés D. Ramírez y Marcella Zub Centeno

Corrección: Diego Brom, Esteban Cabrera y Arnaldo Núñez

Secretaría: Lorena Battilana

Apoyo en revisión: Serge Gougeon y Lidia Ruiz Cuevas

Diseño y diagramación: Marta Giménez y Rossana Paniagua, Comunicación visual

Ilustraciones: Obras de Carlos Colombino

Impresión: Mercurio S.A.

Primera edición, diciembre de 2009

Tirada: 2.000 ejemplares

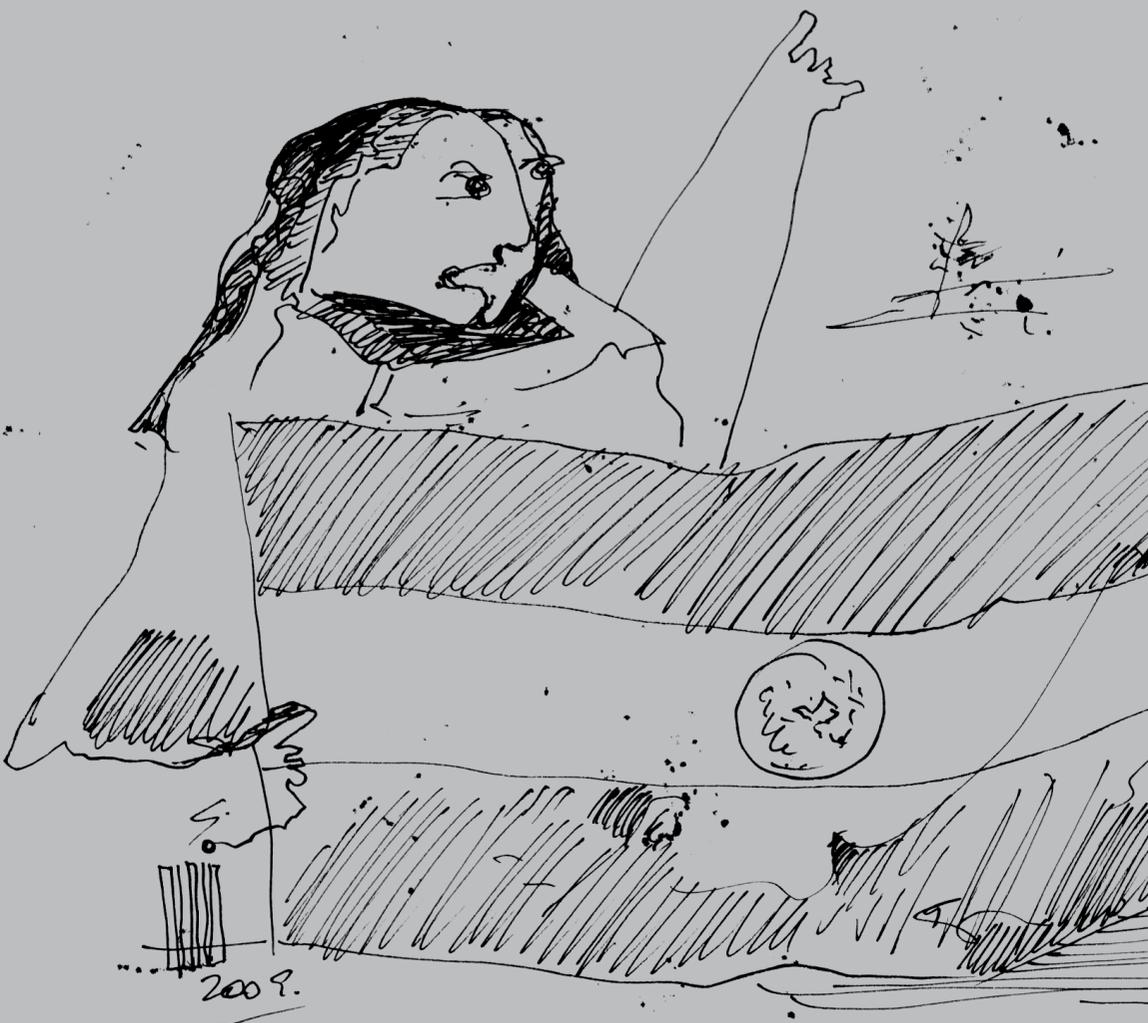
Están autorizados el uso y la divulgación del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente. El contenido de los artículos es de responsabilidad de las autoras y los autores, y no refleja necesariamente la postura de la Codehupy, de las organizaciones participantes ni de las entidades cooperantes.

El uso de un lenguaje no sexista es un objetivo de la Codehupy, por lo que el criterio editorial ha sido nombrar los dos géneros cuando se refiera a personas de ambos sexos. Se ha buscado utilizar un lenguaje que no discrimine a ningún grupo humano, particularmente a las personas con discapacidad, viviendo con VIH y sida, pueblos indígenas, afroparaguayos y afroparaguayas, de orientaciones e identidades sexuales diversas a la heterosexual, las feministas y a aquellas organizaciones que trabajan con ellas y la reivindicación del guaraní como idioma oficial así como el reconocimiento de la diversidad cultural.

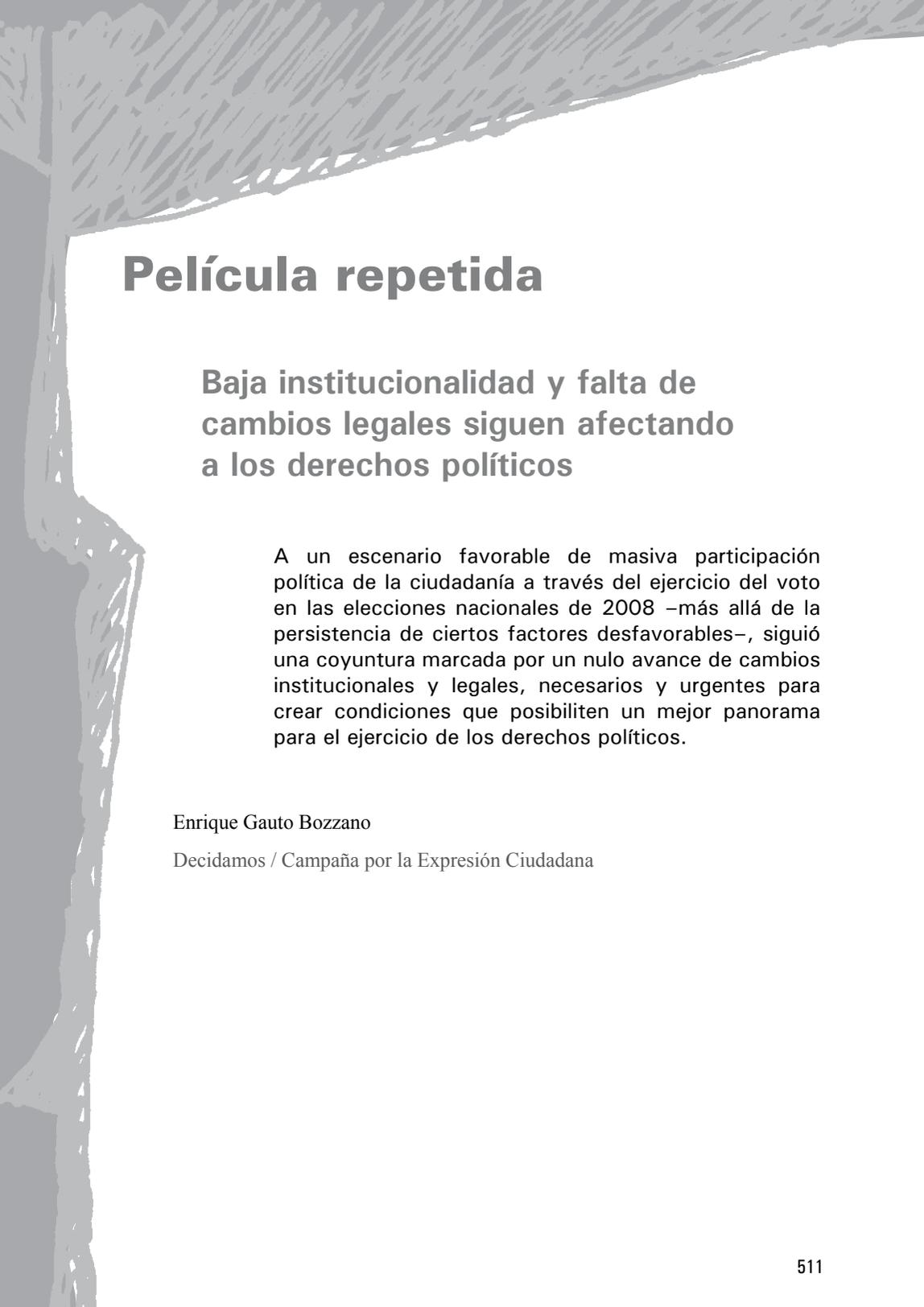
La elaboración, la edición y la impresión de este material fueron posibles gracias a la cooperación y el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Ayuda en Acción, el Comité Católico contra el Hambre y para el Desarrollo (CCFD), Diakonia, Agencia de Cooperación Internacional Sueca y la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), el Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay y Unifem.

¿Cómo citar un artículo de este informe?

Autor/a del artículo (2009) Título del artículo en: Codehupy (2009) **Derechos humanos en Paraguay 2009**. Asunción, pp. [pág. de inicio]-[pág. de fin].



DERECHOS POLÍTICOS



Película repetida

Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos

A un escenario favorable de masiva participación política de la ciudadanía a través del ejercicio del voto en las elecciones nacionales de 2008 –más allá de la persistencia de ciertos factores desfavorables–, siguió una coyuntura marcada por un nulo avance de cambios institucionales y legales, necesarios y urgentes para crear condiciones que posibiliten un mejor panorama para el ejercicio de los derechos políticos.

Enrique Gauto Bozzano

Decidamos / Campaña por la Expresión Ciudadana

INTRODUCCIÓN

La elevada participación de la ciudadanía en las elecciones del 20 de abril de 2008 fue una muestra de que la participación política, es decir aquella que se orienta a incidir decisivamente en los asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre estos asuntos, sí puede lograr estos objetivos cuando se presentan las condiciones institucionales favorables para la participación.

Las últimas elecciones nacionales se realizaron en un marco de elevado control por parte de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales de observación y ciudadanía en general, lo que, por un lado, contribuyó a minimizar algunas dificultades políticas y logísticas del proceso electoral y, por otro, llevó al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) a sacudirse de la crisis que venía arrastrando, a rectificar rumbos y a organizar las elecciones otorgando todas las condiciones para que este proceso –antes, durante y después del 20 de abril– se desarrollara con las debidas garantías.

Sin embargo, este escenario favorable no se tradujo en cambios institucionales y legales para el ejercicio de los derechos que hacen a la participación política, y prácticamente todo volvió a la “normalidad”. Normalidad entre comillas, en el sentido de que, tal como venía sucediendo antes del inicio del proceso electoral 2008, no se constatan prácticamente avances en las garantías para el ejercicio de los derechos políticos.

Esta falta de avances condimenta un escenario actual de baja calidad institucional, por un lado, y de nulos cambios legales –a pesar de numerosas propuestas legislativas, la mayoría de ellas sin avances en su estudio por parte del Poder Legislativo– que posibiliten mejores condiciones para el goce de los derechos políticos por parte de la ciudadanía.

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

Los derechos políticos son aquellos que permiten al ciudadano y a la ciudadana intervenir en los asuntos públicos, a través de mecanismos y canales que les posibilitan incidir en la toma de decisiones de las autoridades y de las instituciones del Estado sobre estos asuntos.

El ejercicio de estos derechos se enmarca en la construcción de la democracia, tanto en los aspectos de forma como de fondo del sistema en sí mismo. En los aspectos de forma, por el hecho de que el concepto de democracia conlleva de manera inherente la creación de mecanismos y canales de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; y en los aspectos de fondo, en el sentido de que esa participación se traduzca en el diseño y la puesta en práctica de acciones estatales orientadas a mejorar las condiciones de vida de la sociedad en general, al mejoramiento de la democracia y de sus instituciones, y a la consolidación de una cultura democrática que permea todos los ámbitos de la sociedad y del Estado.

En términos generales, el marco constitucional de este capítulo incluye a los artículos 1 y 3. Y en forma específica y complementaria los artículos 117 a 126 de la Constitu-

ción sobre derechos políticos. El artículo 117 define el marco conceptual y constitucional esencial de la participación política ciudadana al reconocer que:

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.

Mientras, los artículos 118 al 120 hacen referencia al derecho al sufragio, los artículos 121 al 123 abordan el referéndum y la iniciativa popular, y los artículos 124 al 126 tratan de los partidos políticos.

Además del análisis de la situación de los derechos políticos a la luz de estos artículos de la Constitución, también se utilizará como marco legal el Código Electoral Paraguayo (CEP), ley 834/96.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA (ART. 117): CERCA DE UNA NUEVA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL (LOM)

- Participación ciudadana favorecida en el proyecto de reforma de la LOM¹

Una excepción a la situación de parálisis legal señalada en la introducción de este capítulo tiene que ver con el proceso para la modificación de la LOM. El inicio se dio en 2004, cuando se concretó la conformación de una red de organizaciones de la sociedad civil que realizó un proceso de difusión y consulta de un borrador de anteproyecto y en agosto de 2006 presentó finalmente el documento a la Cámara de Diputados. Éste pasó a ser proyecto de ley en octubre del mismo año al obtener el apoyo de varios diputados y diputadas (Gauto Bozzano, 2007: 506-507; 2008: 685-686). Luego de ser estudiado en comisiones, el proyecto fue tratado en la plenaria de dicha Cámara y aprobado.

La importancia de este proyecto de reforma de la LOM, actual ley 1294/87, en función a los derechos políticos, radica en que incluye varios mecanismos que permiten la participación política de la ciudadanía en asuntos que hacen al ámbito de cada municipio en particular. En el Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, se establece la atribución de que la municipalidad pueda convocar a audiencias públicas²; se estipulan garantías para acceder a documentos públicos y se garantizan tanto el carácter público de las sesiones plenarias de cada junta municipal como la publicidad del orden del día de dichas sesiones.

¿Qué ha pasado desde entonces? La red de organizaciones que impulsó el Proyecto de Reforma realizó acciones de cabildeo en la Cámara de Senadores, la cual finalmente trató el proyecto el 28 de mayo de 2009, día en que se producía la sanción ficta. Con

1 La información incluida en esta sección fue elaborada en base a informaciones facilitadas por integrantes de la red de organizaciones que impulsa este proyecto de ley.

2 En el proyecto original presentado al Congreso se establecía la obligatoriedad de la convocatoria a audiencias públicas. Este aspecto debería reconsiderarse y así retomar la propuesta del proyecto original.

algunas modificaciones –que no afectan a los artículos relativos a la participación ciudadana–, el Senado aprobó el proyecto y éste volvió a la cámara baja para la consideración de las modificaciones, que fueron parcialmente aprobadas el 15 de septiembre siguiente. Con ello, el proyecto pasó nuevamente a la Cámara de Senadores, que puede aceptarlo como fue aprobado en la Cámara de Diputados o ratificarse en las modificaciones no aceptadas por la cámara baja en el plazo de 90 días, plazo que culmina en marzo de 2010.

En el cuadro se muestra en detalles el marco legal municipal respecto a la participación ciudadana, comparando la actual Ley Orgánica con la versión original y actual del Proyecto de Reforma.

CUADRO 1. Comparación entre la LOM y el proyecto de reforma

	Ley 1294/87 (LOM actual)	Proyecto original	Proyecto en proceso de sanción 2009
Comisiones Vecinales	El Intendente debe autorizar su funcionamiento.	Libertad de organización y regulación vía ordenanza.	Libertad de organización y regulación vía ordenanza.
Audiencias Públicas	No están previstas.	Obligatoria su convocatoria y no vinculantes.	Optativa su convocatoria y no vinculantes.
Acceso a la información pública	No está previsto.	Se debe proporcionar información pública en un plazo máximo de 10 días.	Se debe proporcionar información pública en un plazo máximo de 15 días.
Publicidad del orden del día a tratarse en la Junta Municipal	No está prevista.	Responsabilidad de la presidencia de la Junta Municipal de publicar por medios idóneos los temas a tratarse, con al menos un día hábil de anticipación.	Responsabilidad de la presidencia de la Junta Municipal de publicar por medios idóneos los temas a tratarse, con al menos un día hábil de anticipación.
Sesiones plenarias públicas	No están previstas.	La sesión plenaria de la Junta Municipal debe ser pública y abierta.	La sesión plenaria de la Junta Municipal debe ser pública y abierta.
Participación con voz en las sesiones plenarias	No está prevista.	Se propone con una regulación especial.	Se delega la participación con voz de la ciudadanía en las comisiones asesoras.
Iniciativa popular	No está prevista.	Se regula la forma en que la ciudadanía puede proponer proyectos de ordenanza.	Se regula la forma en que la ciudadanía puede proponer proyectos de ordenanza.

Fuente: Cuadro íntegramente elaborado por integrantes de la red de organizaciones que impulsa el Proyecto de Reforma de la LOM.

Más allá de algunas diferencias entre la versión original y actual del Proyecto, está claro que el avance en los mecanismos de participación que se plantea en comparación a la actual LOM.

- **Proyecto de ley de participación ciudadana**

Este proyecto fue presentado el 24 de agosto de 2006 en la Cámara de Diputados, donde tuvo dictamen favorable con modificaciones en 3 de las 5 comisiones a que fue girado durante el 2008. En agosto de ese año, el Proyecto fue aprobado en general en sesión plenaria de Diputados y se aplazó su estudio en particular por 30 días, pero dos meses después el plenario decidió aplazarlo *sine die* (aplazamiento en forma indefinida).

La aprobación “en general” significa que la Cámara aprueba la “idea fundamental del proyecto considerado en conjunto” (art. 53 del Reglamento de la Cámara de Diputados) y el estudio en particular “tendrá por objeto cada uno de los distintos artículos, párrafos o incisos del proyecto en debate” (art. 54). Mientras el proyecto no sea estudiado en particular, éste no tiene sanción y queda subordinado a la decisión del plenario para estudiarlo en detalle.

Avances de uno, estancamiento del otro... más allá de sus procesos distintos, ambos proyectos, de ser aprobados con las debidas garantías en lo referente a la participación de la ciudadanía, contribuirán a crear mejores condiciones para el ejercicio de los derechos políticos.

- **Se mantienen condiciones legales desfavorables para la participación política de las mujeres**

La última parte del artículo 117 de la Constitución hace especial mención a la participación política de las mujeres. Esta participación debe entenderse tanto para cargos electivos como no electivos. En este período del informe no se han dado novedades respecto al pasado (Gauto Bozzano, 2008: 685-686): se siguen manteniendo topes porcentuales muy bajos para la participación de mujeres en listas para cargos electivos, y no se ha innovado en procedimientos más concretos para crear mejores condiciones que permitan que más mujeres ocupen cargos no electivos de relevancia.

Respecto a los cargos electivos, el CEP establece que los partidos, movimientos y las alianzas deben incluir un mínimo de 20% de mujeres en las listas de candidatos/as para cuerpos colegiados en las elecciones internas (art. 32, inc. r). Esta reglamentación genera, en la práctica, dos limitaciones: por un lado, constituye un porcentaje de participación muy bajo de mujeres en las listas, que en la realidad termina convirtiéndose mayormente en el techo y no en el piso de participación, sobre todo por la práctica de la mayoría de los partidos y grupos políticos de no promover institucionalmente una mayor cuota de participación de mujeres; y, por otro lado, las listas finales de candidaturas para cuerpos colegiados de los partidos y movimientos que competirán en elecciones municipales y generales quedan constituidas por un porcentaje de mujeres bastante menor al 20%. Este análisis es concordante con el contenido del Informe Sombra remitido al órgano que vigila el cumplimiento de la Convención

para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), en el 2004³.

En el Congreso Nacional, se registra una propuesta de modificación de este artículo, contenida en el proyecto de ley “Que introduce modificaciones en el inciso r) del artículo 32 de la Ley N° 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo”, presentado en marzo de 2008 por las entonces diputadas por Itapúa, Rosa Merlo, del Partido Patria Querida (PPQ), por Cordillera; Iris Rocío González, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), la reelecta diputada por Asunción, Olga Ferreira de López, del PPQ, y el entonces diputado por Asunción, Héctor Lacognata, del PPQ. Este proyecto eleva a 50% el porcentaje mínimo de participación de mujeres en las listas para elecciones internas.

De las tres comisiones a las que fue girado el proyecto, la Comisión de Equidad Social y Género dictaminó a favor en noviembre de 2008, pero a partir de entonces el proyecto no ha tenido avances en el ámbito parlamentario. La propuesta de este proyecto se constituye en una medida especial de carácter temporal para el logro de la igualdad real entre hombres y mujeres en este ámbito de participación política.

En cuanto a participación de mujeres en cargos no electivos, el CEP expresa que los estatutos de los partidos y movimientos deben prever los mecanismos adecuados para “el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión” (art. 32, inc. r). Esta redacción, meramente declarativa y sin especificidad alguna, no contribuye a clarificar los mecanismos que podrían aplicarse para favorecer una mayor participación de mujeres.

Un aspecto importante que debe mencionarse respecto al porcentaje de participación de mujeres y varones en diferentes aspectos y espacios que hacen a la participación política es la escasa o casi nula existencia de datos estadísticos comparativos en el número de personas de uno y otro sexo. En tal sentido, en marzo de este año fue creada la Unidad de Género en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) que tiene como finalidad:

[...] la producción y análisis de datos con perspectiva de género, en el marco del apoyo del TSJE a instituciones nacionales e internacionales ejecutoras de programas y proyectos sobre la participación política de la mujer⁴.

3 De la misma forma que en Gauto Bozzano (2007 y 2008), es necesario hacer referencia al Informe Sombra o Informe Alternativo de la sociedad civil al Comité Cedaw, el cual señala textualmente que el 20% de cuota establecida en esa normativa “[...] es la única medida de acción positiva puesta en marcha por el Estado paraguayo para mejorar el acceso de mujeres a espacios de poder”, y que “[...] actualmente representa un obstáculo para producir un aumento sostenido del acceso de mujeres a cargos electivos de decisión y generar igualdad en este campo”. Respecto a los problemas de la cuota establecida en esta normativa, se expresa que “al aplicarse sólo en las candidaturas internas partidarias, las listas que finalmente los partidos presentan a elecciones nacionales o municipales ni siquiera llegan a tener un 20% de mujeres; debido al sistema de alternancia establecido, las pocas mujeres candidatas generalmente quedan en lugares con menor expectativa de elegibilidad; su efecto es prácticamente nulo cuando los escaños o lugares en juego son pocos; [...] el escaso porcentaje obligatorio para los partidos es manejado por estas instituciones como un techo para las candidaturas femeninas...” (Cladem Py y otras, 2005: 62).

4 Sitio de la Unidad de Género del TSJE. Disponible en: <http://www.tsje.gov.py/unidad_de_genero.php>, consultado el 18 de noviembre de 2009.

Si bien todavía son pocos los datos comparativos incluidos en la sección de esta Unidad en el sitio oficial del TSJE, sí se dispone de información sobre el propósito que esta nueva instancia tiene de elaborar estadísticas tales como el porcentaje de hombres y mujeres en el padrón electoral, la proporción de participación en elecciones según el sexo, el número de hombres y mujeres en candidaturas y finalmente electos y electas en comicios internos, municipales y generales, entre otros datos⁵.

La labor de esta Unidad, de ser exitosa, representará un avance en la disponibilidad de estadísticas elaboradas desde instancias estatales con perspectiva de equidad de género, un ámbito en el cual, a nivel del Estado, son escasas, y las que hoy existen habitualmente no están actualizadas, lo que limita las posibilidades de un análisis más profundo sobre la problemática de la equidad de género en los diversos campos, disciplinas y temas sociales.

DERECHO AL SUFRAGIO (ART. 118 Y 120): AMENAZAS AL DERECHO, CRISIS INSTITUCIONALES E INTENTOS DE CAMBIOS LEGALES

- Ampliación del mandato de autoridades municipales o violación del mandato popular a través del voto

Este tema fue motivo de debate durante el periodo que abarca este informe. Es necesario señalar primeramente que la Constitución no establece la duración del mandato de las autoridades municipales, sino que la LOM disponía en cinco años el período de mandato de intendentas e intendentes (art. 58) y el CEP equiparaba el período de concejales y concejales municipales también en cinco años (art. 250 y 253). Estas normativas habían quedado derogadas por la Ley 2460/04 “Que establece duración de funciones de autoridades municipales a ser electas en los comicios del año 2006”, que definió en cuatro años la duración de sus mandatos⁶. Bajo la letra de esta nueva legislación, el TSJE organizó las elecciones municipales de 2006.

En octubre de 2008, el diputado por Central Mario Morel Pintos, de la Asociación Nacional Republicana (ANR), presentó el proyecto de ley “Que amplía el mandato de las autoridades municipales electas en los comicios del año 2006”, que proponía ampliarlo a cinco años, dejando sin efecto la ley 2460/04. Entre los argumentos esgrimidos en el documento de presentación del proyecto de ley, se encuentra:

[...] la necesidad de uniformar el período de mandato de los cargos electivos, ya que en la Ley Orgánica Municipal el período de mandato de autoridades municipales, se halla establecido por un tiempo de 5 años [y que] esta solicitud se ajusta estrictamente a principios constitucionales y normas electorales que señalan la igualdad y la no discriminación de las funciones de los cargos

5 *Ibíd.*

6 Esta ley fue aprobada en su momento con el objetivo de ordenar el calendario electoral, a fin de lograr que, a partir del 2018, las elecciones municipales se realizaran al menos en el mismo año que las nacionales, como una manera de reducir la sobrecarga de comicios en el calendario.

electivos, razón por la cual la Ley N° 2460 que había establecido un mandato de 4 años, es inconstitucional⁷.

Este proyecto de ley fue aprobado por el Congreso en septiembre de 2009, y en octubre fue vetado por el Poder Ejecutivo, con los argumentos de que las elecciones municipales de 2006 fueron organizadas bajo la vigencia de la Ley 2460/04 y de que el proyecto de ley tiene un efecto retroactivo, al modificar el mandato de las hoy autoridades municipales, violándose así el art. 14 de la Constitución Nacional sobre la irretroactividad de las leyes. La Cámara de Diputados aceptó el veto, quedando pendiente su tratamiento por parte de la Cámara de Senadores.

Además de la vía legislativa, en este tema entra en escena el Poder Judicial, ya que intendentes, intendentas, concejales y concejales de varias localidades presentaron, en octubre de 2008, dos acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 2460/04, que aún no han sido resueltas por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Estas acciones fueron presentadas, en general, bajo los mismos argumentos que sustentan el proyecto de ley del diputado Morel Pintos.

La cuestión de la duración del mandato de las actuales autoridades municipales ha generado una variedad de opiniones jurídicas aunque, partiendo de la letra de la Constitución, es necesario remitirse al art. 118 respecto al sufragio como base del sistema democrático y representativo. En tal sentido, la ciudadanía emitió su voto en las elecciones municipales de 2006 para elegir a autoridades que durarían 4 años en sus funciones. Alterar el tiempo de duración de su mandato de forma posterior a los comicios implica directamente la violación de la voluntad popular expresada a través del derecho constitucional del voto.

Por último, puede decirse que éste es un ejemplo claro del desorden existente en cuanto a modificación de la normativa electoral se refiere. Se deja en evidencia la urgencia de que el estudio de esta normativa sea priorizado en la agenda legislativa, de manera a orientar y conducir debidamente el proceso de su modificación.

- **Vacancia en el TSJE reinstala la vieja puja por el control político del organismo**

El TSJE, una de las principales instituciones creadas para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio, nuevamente se ha constituido en un escenario de fuertes pulseadas de sectores político-partidarios. El ambiente de fuerte control sobre la gestión del TSJE que se dio en el proceso eleccionario del 20 abril de 2008, en cierta forma colocó en un segundo plano estas pujas por el control político de la institución, situación que, al poco tiempo de culminación de ese proceso, pasó nuevamente a un primer plano.

Este escenario se reforzó con la renuncia de Rafael Dendia, uno de los ministros del TSJE, lo cual dio paso a un proceso –aún no concluido– para llenar la vacancia en el cargo. Durante el mismo surgió una serie de negociaciones e intentos de pactos políti-

7 En el Congreso Nacional, el proceso de tratamiento de este proyecto se unificó con el proyecto presentado en marzo del mismo año por los entonces diputados Óscar Salomón y Modesto Salinas “Que deroga la Ley 2.460/04, que establece duración de funciones de Autoridades Municipales a ser electas en comicios del año 2006”.

cos que hasta el momento de la edición de este artículo siguen trabando la designación de un nuevo ministro del TSJE.

A través del edicto 01/2009, el Consejo de la Magistratura, presidido por el diputado por Guairá, Gustavo Mussi, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Puna-ce), convocó a quienes tuvieran interés en presentarse para ocupar el cargo. En sesión del Consejo del 24 de agosto de 2009, se integró la terna con Mirta González, Modesto Monges y Jorge Rolón Luna. Sin embargo, hasta el momento, Mussi no remitió la terna a la Cámara de Senadores para que ésta seleccione a quien ocupará el cargo vacante, toda vez que luego el Poder Ejecutivo dé su acuerdo.

En este sentido, varios partidos políticos con representación parlamentaria, así como organizaciones de la sociedad civil, denunciaron ante varias instancias la violación constitucional y legal que está cometiendo el presidente del Consejo al no remitir aún la terna a la cámara alta⁸. Además de este episodio, se suman los pedidos de juicio político a los ministros del TSJE, Alberto Ramírez Zambonini y Juan Manuel Morales, lo que agita aún más el preocupante escenario en que se encuentra esta institución⁹.

Esencialmente, los hechos presentados aquí ponen en evidencia la crisis en que se halla el TSJE a causa de los continuos intentos de distintos sectores políticos de controlar este organismo según sus propios intereses. Esta situación en nada contribuye a recuperar la credibilidad y el adecuado funcionamiento que el TSJE tuvo en los primeros años posteriores a su creación.

- Propuestas de cambios legales respecto al ejercicio del voto

La inscripción automática en el Registro Cívico Permanente (RCP) de los ciudadanos y las ciudadanas que cumplan 18 años de edad y tengan cédula de identidad (las dos condiciones al mismo tiempo) es el objetivo de un proyecto de ley presentado por congresistas del PPQ en septiembre de 2009. Este proyecto es básicamente el mismo que ya había sido presentado por diputadas y diputados de ese partido en 2007, pero

8 El art. 275 de la Constitución establece que “El Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos [...] en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia”. El art. 264 que “Son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura: a) proponer las ternas de candidatos para la Corte Suprema de Justicia, [...] y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe...”. El artículo 18 del Reglamento Interno del Consejo de la Magistratura señala: “El Consejo dispondrá de 60 días para la proposición de las ternas respectivas al Senado y al Poder Ejecutivo”. Sin embargo, en declaraciones a algunos medios de comunicación, Mussi alegó que aún no puede cumplir con este procedimiento porque existe un recurso judicial pendiente por el cual los accionantes (tres abogados que concursaron para el cargo vacante) solicitan la nulidad de la terna elegida, recurso que fue presentado ante Miguel Ángel Rodas, uno de los jueces de primera instancia del fuero civil y comercial. En este sentido, el comunicado emitido el 5 de noviembre del cte. año por varias organizaciones de la sociedad civil señala que “El juez de primera instancia [...] no dictó ninguna medida cautelar contra la terna, por lo que no existe nada que impida legalmente su remisión. Es más, el juez ni siquiera debió dar curso a la acción pues las personas que la presentaron carecen de legitimidad activa y por lo tanto no forman parte del proceso desde el momento en que la misma fue conformada y sus integrantes notificados”. Este comunicado está firmado por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Semillas para la Democracia, Decidamos, Instituto de Estudios para la Consolidación del Estado de Derecho (ICED), Centro de Estudios Judiciales (CEJ), Inecip y Colegio de Abogados del Paraguay.

9 En el caso de Ramírez Zambonini, el pedido de juicio político fue presentado por diputados del PLRA, ANR y Puna-ce en setiembre de este año; mientras que integrantes de la bancada B del PLRA de la Cámara de Diputados presentaron el pedido de juicio político a Morales. Antecedentes sobre el caso de Morales se pueden encontrar en Gauto Bozzano (2007, 511-512).

que no tuvo avances en su estudio. La propuesta planteada es que en forma directa se facilitaría la inscripción de ciudadanas y ciudadanos al RCP, quedando habilitados para ejercer su derecho al voto en futuras elecciones.

Los senadores Marcelo Duarte y Miguel Carrizosa y la senadora Ana María Mendoza de Acha, de la misma agrupación política, han presentado un proyecto de ley para modificar el art. 258 del CEP, el cual actualmente establece la conformación de listas cerradas o también llamadas “listas sábanas”. La propuesta consiste en un desbloqueo parcial de las listas cerradas, a través del cual el elector y la electora, además de votar por la lista de un partido, movimiento o alianza, pueden votar específicamente por un candidato o una candidata de dicha lista, lo cual incidirá en mejorar la ubicación de las candidaturas en la lista en cuestión. Este proyecto es similar al que este partido había presentado a través de la figura de la iniciativa popular en el 2002, cuando todavía era un movimiento político. Sin embargo, posteriormente aquel proyecto fue rechazado.

El desbloqueo de las listas cerradas ha sido un tema recurrente en el debate político y en la opinión pública, en el sentido de la urgencia de pasar a un sistema que permita otorgar mayores opciones y posibilidades a ciudadanos y ciudadanas para elegir a quienes ocuparán cargos en el Congreso y en las juntas de los gobiernos locales. Sin duda, éste es otro de los temas relevantes que deben formar parte de la modificación de la legislación electoral en favor de una mayor valoración del derecho al sufragio¹⁰.

Respecto a las urnas electrónicas, no se han dado avances en el estudio de las propuestas al respecto en el Congreso. Las dos iniciativas presentadas, una en 2006 y otra en 2007, proponen dejar sin efecto toda legislación relativa a la posibilidad de uso de estas urnas en elecciones internas de partidos, elecciones municipales y generales. Así, la facilidad para el ejercicio del voto y las garantías de seguridad de la dirección del voto emitido son dos aspectos que deben ser objeto de debate sobre las urnas electrónicas al momento de abordarse la reforma de la normativa electoral.

REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR (ART. 121 AL 123): CONDICIONES LEGALES LOS VUELVEN CASI IMPRACTICABLES

En el 2003, el entonces movimiento Patria Querida recurrió a la iniciativa popular para presentar una propuesta de modificación del CEP. Fue la primera y única vez en que fue utilizado este mecanismo de participación política, previsto en la Constitución de 1992. Por otra parte, se registró por primera vez el uso del referéndum en 17 años de vigencia de la actual Constitución: en junio de este año, 10 diputados y

¹⁰ Al respecto es importante realizar un análisis más profundo, ya que si bien, por un lado, el desbloqueo de las listas cerradas llevaría a otorgar a la ciudadanía mayor poder e incidencia más directa en la elección de personas que son candidatas a estos cargos electivos para cuerpos colegiados, como por ejemplo la elección de diputados y senadores, por el otro, al momento de considerar el estudio de esta propuesta, debe prestarse especial atención a que la misma no incida negativamente en el porcentaje de participación de mujeres, ya que el voto individual por varones puede generar que las mujeres pasen a últimos lugares. Asimismo, se debe atender el hecho de analizar mecanismos que atenúen la personalización de la campaña electoral, a fin de permitir la participación en igualdad de condiciones de grupos políticos minoritarios y con menos recursos económicos que los grupos políticos y partidos con mayores recursos para invertir en campañas.

diputadas de diferentes partidos políticos presentaron un proyecto de ley de llamado a *referéndum*¹¹.

El hecho de que se haya recurrido a estas dos figuras solamente dos veces en total lleva al debate sobre el conjunto de requisitos establecidos en el marco legal para su uso. Estos requisitos convierten al referéndum y a la iniciativa popular en herramientas muy difíciles de ser utilizadas y con reducidas posibilidades reales de uso por parte de la ciudadanía¹².

En cuanto a propuestas en estudio para modificar la legislación al respecto, el ya mencionado proyecto de ley de participación ciudadana incorpora planteamientos para flexibilizar los requisitos y así crear mejores condiciones para la utilización de estas figuras. Pero, como ya se ha mencionado, no ha habido avances en su estudio.

El proyecto de ley presentado por el PPQ que plantea el desbloqueo de listas cerradas, también contiene una disposición redactada en los mismos términos del proyecto de ley de participación ciudadana, orientado a modificar el art. 266 del CEP, para disminuir de 2% a 0,5% la cantidad de firmas de personas inscriptas en el RCP como requisito para la presentación proyectos de ley a través de la figura de la iniciativa popular.

En el período que abarca este informe, varios sectores políticos, incluyendo el mismo presidente Fernando Lugo, han manifestado su intención de realizar consultas populares o *referéndum* sobre variados temas. Sin embargo, estos sectores y actores políticos no han presentado formalmente propuesta alguna¹³.

11 Es el Proyecto de Ley que llama a Referéndum para derogar la Ley N° 3.712 "Que modifica el Art. 38 de la Ley N° 2.421 De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal", con el fin de suspender los efectos de la Ley que suspende temporalmente la entrada en vigencia del Impuesto a la Renta Personal.

12 En el caso del referéndum, el mismo puede o no ser vinculante, y se otorga al Congreso Nacional la facultad de decidir si un referéndum tendrá o no carácter vinculante. En tal sentido, los numerosos pasos y gastos que conlleva la realización de un referéndum no se justificarían si el mismo es no-vinculante. Por otro lado, la Constitución Nacional establece muchos y fundamentales temas que no pueden ser objeto de referéndum, lo cual reduce las posibilidades de que el referéndum se realice sobre temas que realmente tengan impacto en las políticas y los asuntos públicos. Respecto a la iniciativa popular, el artículo 266 del Código Electoral, relativo a las condiciones para presentar proyectos por esta vía, establece en su inciso b) que se precisa "la firma de por lo menos el 2% (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital". El 2% del Registro Cívico representaría unas 57.644 firmas (según últimos datos recabados del sitio web del TSJE, el Registro Cívico consta de 2.882.176 personas). Ello implica una elevada cantidad de firmas necesarias y, considerando el aspecto de la autenticación de todas ellas, cuyos costos deben correr por cuenta de la ciudadanía, los gastos para impulsar un proyecto de ley por esta vía serán sumamente altos. Más información sobre el referéndum y la iniciativa popular puede hallarse en Gauto Bozzano (2007: 513-514; 2008: 699).

13 Algunos de los temas planteados por estos sectores y actores fueron: cambio de ministros de la Corte Suprema de Justicia, gestión del Fiscal General del Estado, Reforma agraria, Evaluación del desempeño del Presidente de la República, del Congreso Nacional, del Poder Judicial.

PARTIDOS POLÍTICOS (ART. 124 AL 126) PROPUESTAS LEGISLATIVAS EN LA BÚSQUEDA DE MAYOR INSTITUCIONALIDAD

En el período que abarca este informe no se han creado nuevos movimientos políticos y, en cuanto a partidos, el Movimiento *Tekojoja* obtuvo su reconocimiento como tal este año¹⁴. De esta forma, actualmente nuestro país cuenta con 40 agrupaciones políticas reconocidas.

CUADRO 2. Agrupaciones políticas reconocidas en Paraguay

Tipo de agrupación	Cantidad de agrupaciones
Partidos	19
Movimientos	9
Alianzas	11
Concertaciones	1
Total	40

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos del sitio oficial del TSJE (www.tsje.gov.py), consultado el 20 de noviembre de 2009.

Desde la perspectiva del artículo 125 de la Constitución, resulta positiva la existencia de varias agrupaciones políticas que, de acuerdo a los principios para los cuales fueron creadas, constituyen canales importantes de participación política de la ciudadanía y de ejercicio de los derechos políticos.

Un aspecto que se ha venido señalando año tras año en los informes de Codehupy es la baja institucionalidad y el deficiente funcionamiento de los partidos políticos. Esta sostenida situación ha afectado negativamente la credibilidad de estos espacios como válidos para la participación política. Propuestas legislativas surgidas en el período de este informe abordan temas que hacen al funcionamiento e institucionalidad que precisan estas agrupaciones para cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas, y que se reflejan en los artículos 124, 125 y 126 de la Constitución.

- En primer término, el proyecto de ley “Que regula el Financiamiento Político”¹⁵, elaborado y promovido por un colectivo de organizaciones de la sociedad civil constituidas en el denominado Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, finalmente tuvo entrada en diciembre de 2008 en la Cámara de Diputados, al hacerse cargo de su presentación la diputada por Asunción Desirée Masi, del Partido Democrático Progresista (PDP); el diputado por Asunción Sebastián Acha, del PPQ; el diputado por Caaguazú Enrique Salyn Buzarquis, del PLRA, y la diputada por Central Aída Robles, del Partido Popular *Tekojoja* (PPT). Este proyecto propone básicamente regular el origen y la utilización de los recursos financieros de los partidos y movimientos políticos y, en lo que hace específicamente a su utilización, destinar un porcentaje importante a educación cívica y promoción

14 Acuerdo y sentencia N° 19/09 de los jueces electorales Gladis Lahaye, Alejandro Herrera Duarte y Benicio Rodríguez, del 5 de junio de 2009.

15 Toda la redacción realizada en este informe respecto a este proyecto de ley fue elaborada en base a informaciones facilitadas por integrantes del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político.

de organizaciones juveniles y de mujeres¹⁶. El proyecto ha sido girado para su estudio a las comisiones de asuntos constitucionales y de legislación, pero aún no han emitido sus dictámenes respectivos.

- En segundo lugar, en septiembre de 2009, la senadora Blanca Fonseca, del PLRA, presentó un proyecto de ley “Que modifica el artículo 6 inciso p) de la Ley 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral”. La propuesta se basa en la obligación de que los partidos y movimientos políticos deban gastar no menos del 20% de los subsidios recibidos en “actividades referentes a capacitación de sus afiliados”.
- En tercer lugar, el proyecto de ley presentado por el PPQ sobre el desbloqueo de las listas también propone que los movimientos políticos puedan concretar alianzas al igual que los partidos.

Los tres proyectos señalados abordan cuestiones que pueden contribuir a mejorar la institucionalidad y el funcionamiento de las agrupaciones políticas como espacios de participación.

PANORAMA GENERAL DE PROPUESTAS LEGISLATIVAS SOBRE LA NORMATIVA ELECTORAL

Entre el 2003 y el 2009, en el Congreso Nacional tuvieron entrada al menos unos 25 proyectos de ley que proponen modificaciones a la normativa electoral. Éstos abordan aspectos tan diversos como el sistema de votación, la cuota de participación de las mujeres en listas de candidaturas, eliminación de urnas electrónicas, concursos públicos para designación de magistrados electorales, desbloqueo de listas cerradas, inscripción al RCP, modificación de la duración del mandato de autoridades municipales, conformación de concertaciones, entre otros. La mayoría no ha tenido avances en el estudio o ha terminado en archivo¹⁷.

Si a un adecuado sistema de control y vigilancia del proceso eleccionario, como se dio el 20 de abril de 2008, acompañara un sistema con una legislación más clara, más avanzada y con menos confusiones y lagunas legales, se estarían creando mejores condiciones para la participación político-electoral. Pero ello pasa por una necesaria priorización de la reforma electoral dentro de la agenda legislativa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sostenido deterioro del contexto institucional que hace a los derechos políticos y la falta de modificaciones de la normativa legal respecto al ejercicio de estos derechos –la posible aprobación del Proyecto de Reforma de la LOM sería una futura excepción– configuran un panorama desfavorable para el ejercicio de los derechos políticos y para estimular la participación política de la ciudadanía.

16 Más información sobre el proceso de este proyecto de ley se pueden encontrar en Gauto Bozzano, (2007: 515; 2008: 701-702).

17 Este párrafo ha sido elaborado en base a datos recogidos a través del Sistema de Información Legislativa Paraguay (SIL-Py). Disponible en: <<http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php>>, consultado el 20 de noviembre de 2009. Además, se utilizó información recolectada por el autor de este artículo.

Preocupa que, inmediatamente al concluir un proceso político – electoral donde varias organizaciones de la sociedad civil y la mayor parte de la ciudadanía han apostado nuevamente y tan fuertemente a participar y a involucrarse en la vida política del país, ello no haya repercutido e impactado en mejorar las instituciones y leyes garantes de los derechos políticos y de la participación política.

Las recomendaciones del informe de este período, en tal sentido, no son muy distintas a las de informes de períodos anteriores, ya que persisten los mismos vicios institucionales, los mismos actores deslegitimados, y un marco legal que precisa de modificaciones. Claramente, el 20 de abril de 2008 fue un balón de oxígeno para los derechos políticos, devaluados y menospreciados por las instituciones y autoridades.

En el marco de este informe, entonces, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Modificar varias disposiciones de la normativa electoral, estudiando y elaborando una propuesta unificada de modificación por parte de profesionales especialistas en el tema, congresistas y organizaciones de la sociedad civil.
- Aprobar los proyectos de ley referidos a:
 - la reforma de la Ley Orgánica Municipal, restableciendo la obligatoriedad de la convocatoria a audiencias públicas por parte de las autoridades municipales;
 - la participación ciudadana;
 - las modificaciones al CEP para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados;
 - la reducción de la cantidad de firmas necesarias para presentar proyectos de ley por vía de la iniciativa popular.
- Adoptar medidas administrativas y legales para favorecer el ejercicio del sufragio por parte de la ciudadanía, facilitando la inscripción en el Registro Cívico Permanente, promoviendo la inscripción de grupos sociales discriminados, particularmente personas con discapacidad y pertenecientes a pueblos indígenas.
- Normalizar el funcionamiento del TSJE, como institución fundamental en la creación de garantías para el ejercicio del sufragio:
 - Es urgente el llenado de la vacancia producida en uno de los cargos de ministro o ministra del TSJE.
 - Es importante iniciar y sostener el saneamiento administrativo y financiero del TSJE, sobre el cual pesan permanentemente numerosas denuncias de manejo prebendario y clientelar.
- Avanzar en el estudio de la reglamentación respecto a la regulación del financiamiento político, como un medio de transparentar los fondos –y el origen de éstos– que los partidos y grupos políticos utilizan en campañas electorales, así como para transparentar el origen de los fondos que dichas agrupaciones utilizan

en actividades habituales, como una forma de saneamiento y de disminución de hechos de corrupción en los que habitualmente están inmersos algunos partidos y grupos políticos.

- Incluir, al momento de ser modificada la normativa electoral respecto a los partidos y movimientos políticos, una definición clara y precisa acerca de los mecanismos y las formas de cumplimiento efectivo de la tarea de contribuir a la formación cívica de la ciudadanía, que es uno de los roles que la Constitución asigna a los partidos.

BIBLIOGRAFÍA

Gauto Bozzano, Enrique (2007) *Instituciones en crisis. Derechos en crisis* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 504-518.

Gauto Bozzano, Enrique (2008) *El voto ciudadano renueva el sentido de la participación política. Derechos políticos* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 683-704.

Cladem-Py, CMP y CDE (2005) **Informe Sombra Cedaw. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay**. Asunción: Cladem-Py, CMP y CDE.