

CAPÍTULO 4

# DERECHOS POLÍTICOS





DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

# ¿REPUNTARÁ EL EJERCICIO DEL VOTO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES?



En este año 2019, ya se ha dado formalmente inicio a un nuevo proceso electoral, con la emisión y puesta en marcha, por parte del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), del cronograma para la elección de intendentes/as e integrantes de juntas municipales. Cada elección constituye un escenario central en el ejercicio del derecho a la participación política. Por la relevancia que una elección tiene para el ejercicio de este derecho, es importante poner como punto fundamental de análisis el descenso en el porcentaje de la ciudadanía que viene votando en varias de las últimas elecciones. ¿Podrá el desbloqueo de listas contribuir a repuntar la participación política de la ciudadanía en las próximas elecciones municipales?

**Enrique Gauto Bozzano**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

## INTRODUCCIÓN

La participación política encuentra su enmarque dentro de los derechos políticos, los cuales por una parte implican el derecho a incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones estatales, y por otra parte el derecho a postularse y acceder a cargos de elección popular. La Constitución Nacional brinda un marco general a los derechos políticos en el artículo 117:

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.

En el presente artículo se presenta primeramente el marco normativo relativo a los derechos políticos. Posteriormente, se desarrolla la situación, durante el periodo del presente informe, de cinco temas vinculados al derecho a la participación política en el país, y finaliza con algunas conclusiones y recomendaciones orientadas a mejorar las condiciones para el ejercicio de este derecho.

## MARCO JURÍDICO

En lo que respecta al marco normativo nacional sobre los derechos políticos, la Constitución Nacional consagra a los derechos políticos en diversos artículos. En términos más generales, otorga un marco general a los mismos con el artículo 1, el cual establece la forma de Estado y de Gobierno; así también con el artículo 3, el cual dispone que el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio. Mientras tanto, el artículo 65 da un marco a los derechos políticos de los pueblos indígenas, ya que en él se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país.

De forma más específica, la Constitución Nacional enmarca a los derechos políticos en los artículos 117 al 126. El ya expuesto artículo 117 constituye un marco conceptual muy claro sobre estos derechos. En cuanto a los artículos siguientes, el 118 establece el sufragio como un derecho, deber y función pública del elector, mientras que el 119 hace referencia al sufragio en las organizaciones intermedias. El artículo 120 indica quiénes son electores, y considerando el referéndum del año 2011, incluye también como electores a los paraguayos residentes en el exterior. En los artículos 121 y 122 se hace mención del referéndum, en tanto que el 123 aborda la iniciativa popular. Y todo lo referente a los partidos políticos (naturaleza, funciones, libertad de asociación en los mismos y tipos de prohibiciones respecto a dichas agrupaciones) se encuentra en los artículos 124 al 126.

Finalmente, dentro del marco normativo nacional respecto a los derechos políticos, se encuentran varios artículos del Código Electoral (Ley N.º 834/96) y de la Ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966/10). Así también, es importante hacer mención, dentro del marco legal nacional que hace a los derechos políticos, de dos leyes relativas al financiamiento político, puesto que ello está directamente relacionado al funcionamiento de partidos y movimientos políticos como espacios de participación política: las Leyes N.º 4743/12 y N.º 6167/18.

En relación al marco normativo internacional sobre los derechos políticos, a continuación se indican las normativas en cuestión, todos ellos correspondientes a pactos y convenciones que el Estado paraguayo ha ratificado y que, por tanto, son leyes vigentes en el país:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N.º 5/92), artículo 25.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José de Costa Rica (Ley N.º 1/89), artículo 23.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (Ley N.º 1215/86). Al ratificarla, 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 (artículo 7 y artículo 11, inciso c).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también llamada Convención de Belém do Pará (Ley N.º 605/95). Con la ratificación de este instrumento, el Estado nuevamente adopta el compromiso realizado con la ratificación de la CEDAW. En Belém do Pará, el derecho de las mujeres a la igual protección ante la ley se traduce en la obligación por parte del Estado en garantizarlo (artículo 4, inciso j).
- Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Ley N.º 3452/08). La ratificación de esta Convención hizo que el Estado paraguayo se comprometiera a asegurar la participación de las y los trabajadores/as migrantes y sus familiares en los asuntos públicos, incluido el derecho al voto.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N.º 3540/08). Con su ratificación, el Estado paraguayo se compromete a garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos, conforme al artículo 29.

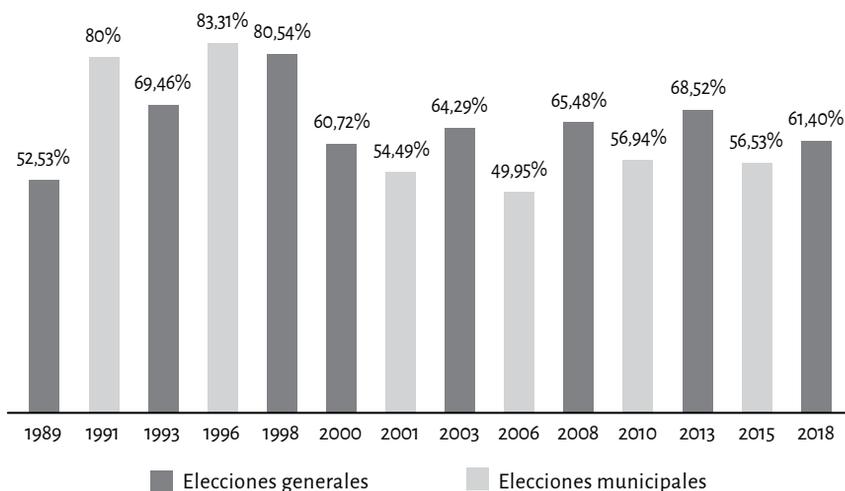
- Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N.º 57/90). En su artículo 12, contempla el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN DESCENSO EN LOS ÚLTIMOS PROCESOS ELECTORALES<sup>1</sup>

En las elecciones generales y departamentales realizadas en abril de 2018, datos del TSJE indican que votó el 61,40% de las y los ciudadanos/as que formaron parte del padrón electoral. Observando este dato, así como los correspondientes a todos los demás comicios del periodo democrático (Gráfico 1), se pueden hacer varias lecturas. Una de ellas es que, si se incluye a las elecciones para vicepresidente llevadas a cabo en el año 2000 como elecciones generales, los comicios de abril de 2018 arrojaron la tercera participación electoral más baja entre las ocho elecciones generales realizadas desde mayo de 1989 en adelante. Y el descenso observado en la participación electoral en abril de 2018 es importante respecto a los comicios del 2013: siete puntos porcentuales menos.

**Gráfico 1. Participación electoral en comicios de 1989 a 2018\***



\* Por una cuestión de clasificación, las elecciones para vicepresidente realizadas en el año 2000, en este gráfico, son consideradas como elecciones generales.

Fuente: Los datos de 1989 y 1993 corresponden a la entonces denominada Junta Electoral Central (JEC). La fuente del dato de 1991 es del diario Última Hora (noticia del 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación). Los datos de todas las demás elecciones fueron tomados del sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py), y del sitio [datosabiertos.tsje.gov.py](http://datosabiertos.tsje.gov.py), también correspondiente al TSJE.

1 El término *participación electoral* se refiere al porcentaje de ciudadanos y ciudadanas que votaron en una elección, respecto al total de ciudadanas y ciudadanos que formaron parte del padrón de dicha elección.

Otra lectura, esta vez respecto a elecciones municipales, es que en los últimos cuatro comicios la participación electoral estuvo muy lejos de las alcanzadas en los comicios de los años 1991 y 1996, en los cuales se tuvo un 80% y 83,31%, respectivamente.

El descenso observado en la participación ciudadana en los últimos procesos electorales es un asunto que debe ser motivo de preocupación de los diferentes actores que hacen al sistema electoral paraguayo. Y es un tema que debe ser analizado minuciosamente por los mismos, con miras a la adopción de medidas que contribuyan al aumento de la cantidad de ciudadanas y ciudadanos que voten en los diferentes comicios. Haciendo una última lectura a partir de los datos presentados en el Gráfico 1, se puede notar que la participación electoral en los últimos cuatro comicios generales ha sido mayor a la que se dio en las cuatro últimas elecciones municipales.

## **REFORMA ELECTORAL: SIGUEN PENDIENTES MUCHOS PUNTOS**

El desbloqueo de listas y el voto electrónico son dos nuevos aspectos que se han incorporado a la normativa electoral paraguaya<sup>2</sup>. Pero varios otros puntos no han sido abordados, sobre todo considerando que durante el segundo semestre del año 2018 ha habido mucho movimiento en cuanto al debate en torno a propuestas de modificación de la normativa electoral.

En septiembre de 2018, desde el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior se dio inicio a una mesa de diálogo en la que participaron diversas organizaciones políticas y de la sociedad<sup>3</sup>, la cual tuvo reuniones que culminaron en noviembre de dicho año. Mientras tanto, a nivel del Poder Legislativo, en agosto de 2018, se conformaron comisiones especiales para el estudio de la Reforma Electoral, en ambas Cámaras. En el caso de la Comisión Especial del Senado, la misma emitió un documento final en fecha 31 de octubre de 2018, titulado “Estudio y análisis de los proyectos presentados ante la Honorable Cámara de Senadores”<sup>4</sup>.

En la Mesa convocada por el Ministerio del Interior y la Comisión Especial del Senado se abordaron temas bastante similares en ambos espacios (Cuadro 1)<sup>5</sup>.

2 Lo relativo al desbloqueo de listas y al voto electrónico será abordado más adelante en este mismo artículo.

3 Según el Informe final de esta Mesa de diálogo, elaborado por el Ministerio del Interior, 59 organizaciones/entidades participaron en los diferentes encuentros/reuniones de este espacio. Entre ellas se encuentran organizaciones políticas (partidos, movimientos, concertaciones), organizaciones de la sociedad civil, organismos vinculados a iglesias y universidades.

4 Documentos de la Comisión Especial del Senado para el estudio y reforma del Código Electoral paraguayo. Disponibles en <http://silpy.congreso.gov.py/comision/100930>.

5 De acuerdo al Informe final de la Mesa de diálogo convocada por el Ministerio del Interior, dicho Ministerio (el cual elaboró dicho informe) tuvo en cuenta los temas que iban a ser abordados por la Comisión Especial del Senado, para hacer la propuesta final de temas a ser tratados en el ámbito de la Mesa, de modo que lo abordado en la Mesa sea un insumo que pudiera ser considerado con tiempo por parte de dicha Comisión del Senado.

### Cuadro 1. Temas tratados en la mesa de diálogo del Ministerio del Interior y la Comisión Especial del Senado

Mesa de diálogo convocada por el Ministerio del Interior	Comisión Especial del Senado
Desbloqueo de listas.	Desbloqueo de listas.
Escrutinio electrónico.	Urnas electrónicas en los procesos de votación y escrutinio.
Integración de mesas receptoras de votos.	Integración de mesas receptoras de votos.
Forma de confección de actas electorales.	Identificación biométrica de electores.
Voto de personas discapacitadas y privadas de libertad.	Derecho al voto para personas no videntes y personas privadas de libertad sin condena.
Identificación biométrica.	
Subsidios electorales y aportes estatales.	Trasporte público gratuito en los días de elecciones.
	Subsidio electoral y aporte estatal.

Fuente: Informe "Proceso de diálogo Reforma Electoral", elaborado por el Ministerio del Interior. Noviembre de 2018. Documento "Estudio y análisis de los proyectos presentados ante la Honorable Cámara de Senadores", de la Comisión Especial del Senado para el estudio y reforma del Código Electoral paraguayo.

En numerosos artículos sobre el derecho a la participación política, publicados en los Informes de DD.HH. de años anteriores, se recomendó la necesidad de realizar una reforma integral de la normativa electoral paraguaya. Con la creación de las tres instancias citadas en el segundo semestre del año 2018, parecía que finalmente se estaban dando las condiciones para que la espera concluyera, y así finalmente se realice la tan necesaria reforma. El desbloqueo de listas y el voto electrónico, sin duda, son aspectos que impactan en gran medida en el sistema electoral, pero muchos otros temas han quedado sin tratarse en el periodo que abarca este informe, siendo algunos de ellos: el modo de conformación de las mesas receptoras de votos, el transporte público gratuito en el día de elecciones, la continuidad o no de la existencia de las juntas cívicas, la habilitación del voto para personas privadas de libertad sin condena.

Ya con un proceso electoral en curso, resulta en general no recomendable introducir a la normativa electoral cambios que requieren mucho tiempo de

preparación para ser implementados. Pero hay, como mínimo, dos aspectos que no requerirían ya de tantos preparativos para aplicarlos, y respecto a los cuales sería importante que los Poderes Legislativo –aprobando– y Ejecutivo –promulgando– obren con celeridad para que puedan ser implementados en las elecciones municipales de 2020:

- **Transporte público gratuito en el día de las elecciones.** Puede contribuir a aumentar la participación de ciudadanos y ciudadanas que emitan su voto, y a desalentar la aún arraigada y negativa práctica en algunos partidos de transportar a personas hasta los locales de votación, práctica que forma parte de un esquema de coacción/presión para votar por los candidatos/as de dicha agrupación política<sup>6</sup>.
- **Voto de personas privadas de libertad sin condena.** En agosto de 2019, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), encargado del monitoreo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitió sus observaciones finales dirigidas al Estado paraguay, en el marco del examen del informe presentado por el Estado respecto al nivel de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el citado Pacto. Los párrafos 38 y 39 del documento de observaciones expresan cuanto sigue:
  38. Si bien el Comité toma nota de la existencia de un proyecto de ley para eliminar la restricción en el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas contenidas en el artículo 91 del Código Electoral, le preocupa el retraso en la aprobación de este (art. 25).
  39. El Comité recomienda al Estado parte finalizar el proceso de modificación del artículo 91 del Código Electoral para garantizar así el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas<sup>7</sup>.

En tal sentido, tanto un proyecto de reforma electoral preparado por una Comisión conformada por el TSJE y presentada en la Cámara de Diputados en el año 2014, como el documento final emitido a finales de octubre de 2018 por la ya citada Comisión Especial del Senado, contemplan la propuesta de eliminar el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. En dicho inciso se encuentra la disposición de prohibir el voto a las personas privadas de libertad que no tengan condena. Además, como parte del proceso que puede

6 En las elecciones municipales 2015, Decidamos, a partir de una muestra elaborada, realizó un sondeo a electores/as, siendo una de las preguntas: cómo llegó el/la ciudadano/a al local de votación. Los resultados del sondeo arrojaron que el 43,5% de los que respondieron al sondeo contestó que fue trasladado/a por un operador político. Informe disponible en [https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral\\_compressed.pdf](https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral_compressed.pdf). Página 4.

7 Párrafos 38 y 39 del documento de Observaciones Finales del Comité de DD.HH. de la ONU sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. Documento de fecha 20 de agosto de 2019. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en).

contribuir a la implementación inmediata de este derecho para dichas personas, el TSJE y el Ministerio de Justicia han venido trabajando en un censo de personas privadas de libertad<sup>8</sup>.

La misma observación del Comité de DD.HH. también hace referencia a las personas con discapacidad auditiva. Para dar cumplimiento a esta recomendación del Comité, es necesaria la eliminación del inciso b) del mismo artículo 91, ya que en él se establece que no podrán ser electores “los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios”<sup>9</sup>. Si bien desde recientes comicios la Justicia Electoral ya viene implementando procedimientos para que puedan votar personas con distintos tipos de discapacidad –incluyendo discapacidad auditiva–<sup>10</sup>, se hace necesaria la eliminación del citado inciso b) del artículo 91 del Código Electoral, para dejar definitivamente de lado una disposición legal claramente discriminatoria. Además, ello puede contribuir a fortalecer las acciones que ya se están aplicando para que personas con diferentes tipos de discapacidad puedan ejercer el voto.

## **DESBLOQUEO DE LISTAS Y VOTO ELECTRÓNICO DESDE LAS MUNICIPALES 2020**

El 23 de mayo de 2019 fue promulgada la Ley N.º 6318/19, la cual modifica el sistema de listas: las mismas, anteriormente cerradas y bloqueadas, con esta ley pasan a ser cerradas y desbloqueadas. Esta ley tiene alcance para todas las listas que compitan en elecciones: Diputación, Senado, Juntas Departamentales, Parlasur, Juntas Municipales y listas para Convención Nacional Constituyente. Asimismo, de acuerdo a la Ley N.º 6318/19, el sistema de listas cerradas desbloqueadas también debe aplicarse en elecciones internas de las agrupaciones políticas y en comicios de las organizaciones intermedias. El desbloqueo de listas trae consigo lo que se denomina voto preferencial, que en el caso de esta ley en particular implica que, en el caso de no votar en blanco, el/la ciudadano/a deberá votar a un/a candidato/a de una lista (voto preferencial obligatorio), voto que a su vez también se adjudica a la lista en la que se encuentra el candidato:

Para el efecto, el elector votará al candidato de su preferencia dentro de la casilla del Partido, Movimiento Político, Concertación o Alianza de su preferencia<sup>11</sup>.

8 TSJE. Disponible en <https://tsje.gov.py/noticias/leer/7545-convenio-entre-el-tsje-y-el-ministerio-de-justicia-actualizara-datos-de-reclusos-a-nivel-pais.html> / <https://tsje.gov.py/noticias/leer/8142-pte--del-tsje-y-ministro-de-justicia-inauguran-sistema-digital-de-registros-de-la-poblacion-de-las-penitenciaras.html>.

9 Redacción actual del inciso b) del Código Electoral paraguayo.

10 Para más información, ver la iniciativa “Voto accesible” en el siguiente enlace, que se encuentra dentro del sitio web del TSJE <https://www.tsje.gov.py/voto-accesible.html>.

11 Segundo párrafo de la nueva redacción dada por la Ley N.º 6318/19 al artículo 258 del Código Electoral.

Igualmente, esta ley dispone que la cantidad de votos preferenciales que reciban las distintas candidaturas servirá para determinar el orden final que las personas votadas ocuparán dentro de la lista de la agrupación política. Con posterioridad a la definición de este orden, se aplica el sistema D'Hondt, de la misma forma que viene implementándose elección tras elección.

El desbloqueo o no de listas cerradas ha sido, y sigue siendo, tema de debate en muchos países. Por un lado, se encuentra la postura de que el desbloqueo puede permitir que la ciudadanía pueda tener una mayor posibilidad de elegir realmente a personas idóneas para ocupar cargos electivos; y por otro lado está la visión, a partir de experiencias observadas de algunos países, de que el desbloqueo ha desgastado internamente a las agrupaciones políticas y ha traído conflictos al interior de ellas, en vista de que la competencia ya no es entre agrupaciones, sino entre los mismos candidatos/as de una agrupación<sup>12</sup>. Sin dejar de lado este rico debate que se seguirá dando al respecto a las fortalezas y debilidades del desbloqueo, un aspecto que seguirá siendo fundamental es que los partidos y movimientos políticos, yendo ya al caso del país, deben apuntar a ser espacios reales de una participación política concordante con principios democráticos. Sin embargo, si las agrupaciones políticas apuntan en sentido contrario, ello podría implicar que habrá escasez de candidaturas que puedan interesar a muchos/as ciudadanos/as, y así el voto preferencial no tendrá el efecto positivo que se desea que tenga, que es apuntar a la elección de personas idóneas para los cargos en cuestión.

Para la implementación del voto preferencial, la Ley N.º 6318/19 establece, en su artículo 3, la incorporación de sistemas de voto electrónico:

El Tribunal Superior de Justicia Electoral arbitrará los medios necesarios para una eficiente implementación del sistema de votación y escrutinio establecido en la presente Ley.

Para el efecto deberá disponer la utilización de sistemas de voto electrónico, incluidos sistemas de voto electrónico que expidan una versión impresa del voto emitido por el elector, la que acto seguido, debidamente firmado por las autoridades de mesa, será depositada por el elector en las urnas convencionales previstas para el voto con papeletas o boletines, los cuales deberán quedar debidamente resguardados<sup>13</sup>.

La incorporación de la tecnología para la emisión del voto también ha sido y sigue siendo objeto de debate, tanto a nivel nacional como internacional. En tal sentido, varios especialistas y entidades que abordan este tema han se-

12 Al respecto, ver declaraciones de Guzmán Ibarra, sociólogo y analista de temas electorales, en <https://www.ultimahora.com/con-el-desbloqueo-la-puja-ya-no-sera-partidos-sino-dentro-ellos-n2822997.html> (Última Hora, 2 de junio de 2019) y de Delia Ferreira, presidenta de Transparencia Internacional, en <https://www.ultimahora.com/urna-electronica-destruye-la-garantia-constitucional-del-secreto-el-voto-n2841340.html> (Última Hora, 1 de septiembre de 2019).

13 Texto completo del artículo 3 de la Ley N.º 6318/19.

ñalado numerosas objeciones respecto a la introducción de tecnología para emitir el voto<sup>14</sup>. Una de dichas objeciones tiene que ver con la posibilidad de vulneración del secreto del voto, dado que, desde el momento que hay intervención de la tecnología, se puede llegar a identificar por cuál o cuáles candidatos/as votó un elector; mientras que otra objeción tiene que ver con la posibilidad de la alteración del sentido del voto de la ciudadanía, es decir, que el voto que fue dado a un candidato o candidata termina siendo cargado para otra u otro candidato. Referentes del TSJE, ante estas objeciones, han manifestado que se darán garantías para el respeto íntegro al derecho al voto de las y los ciudadanos<sup>15</sup>. De todas formas, es esencial un trabajo cercano entre el TSJE, agrupaciones políticas y especialistas en informática, para brindar, dentro de lo posible, las mejores condiciones para que la ciudadanía tenga garantizados todos los principios que hacen al derecho al voto, entre ellos el voto secreto, y asegurar que el voto se asigne a los/as candidatos/as por los que efectivamente ha votado.

Una cuestión que es fundamental dentro de este proceso es que, si bien la nueva ley establece que los dispositivos de voto electrónico<sup>16</sup> deben expedir una boleta impresa con el voto del ciudadano/a, también habrá participación de la tecnología en el escrutinio para facilitar el conteo, considerando que con el desbloqueo el escrutinio se complejiza. Por ello, aquí es clave el entrenamiento que deberán recibir las y los miembros para desarrollar un proceso de escrutinio público pero con apoyo de la tecnología. Desde el TSJE, se ha señalado que habrá unas 12.000 mesas receptoras de votos en las elecciones municipales de noviembre 2020<sup>17</sup>. Ello implica capacitar a, al menos, 36.000 personas en lo que respecta a la introducción de las máquinas de votación electrónica y a la intervención de la tecnología en el escrutinio.

---

14 A nivel nacional, la organización Tedic (Tecnología y Comunidad) ha planteado sus objeciones respecto a la introducción de la tecnología en el momento de la emisión del voto, y aboga por la asistencia tecnológica para el conteo y escrutinio de votos. Más información en <https://www.tedic.org/carta-sobre-posicionamiento-conjunto-sobre-el-voto-electronico> y en <https://soundcloud.com/tedic-tedic/hablemos-sobre-el-voto-electronico>.

15 “Director de Recursos Electorales ratifica que el voto será secreto con las máquinas de votación”. En <https://tsje.gov.py/noticias/leer/8294-director-de-recursos-electorales-ratifica-que-el-voto-sera-secreto-con-las-maquinas-de-votacion.html> (TSJE, 7 de noviembre de 2019); y “Queremos garantizar el voto secreto, que se garantice que el escrutinio sea público y que la máquina imprima un boletín de voto”, explicó Luis Alberto Mauro, asesor jurídico del TSJE, en diálogo con La Unión, destacando que con estos dispositivos el propio elector podrá ‘auditar su voto’. En <https://www.launion.com.py/tsje-abre-hoy-ofertas-sobre-licitacion-de-maquinas-de-votacion-124965.html> (La Unión, 4 de noviembre de 2019).

16 Posteriormente, el TSJE ha precisado que estos dispositivos se denominan “máquinas de votación” y no “urnas electrónicas”.

17 “El director de Recursos Electorales del TSJE, Luis Salas, explicó que en total habrá 12.000 mesas habilitadas en todo el país para las municipales, y que la institución contará con 3.000 máquinas de votación para capacitaciones, incluso el día mismo de las elecciones”. En <https://www.ultimahora.com/tsje-alquila-maquinas-votos-y-llama-licitacion-internacional-n2845148.html> (Última Hora, 22 de septiembre de 2019).

## **FINANCIAMIENTO POLÍTICO: LA LUPA TAMBIÉN EN LAS CAMPAÑAS PARA ELECCIONES INTERNAS Y DE AUTORIDADES PARTIDARIAS**

En el año 2012 había sido promulgada la Ley N.º 4743/12 “Que regula el financiamiento político”, la cual, según su artículo 1, tiene como objetivo regular la actividad financiera de los partidos políticos, movimientos políticos y alianzas electorales. Dicha ley, además de contar con artículos propios, también modificaba 15 artículos del Código Electoral, relativos a esta temática. La reglamentación de esta ley se dio a través de la Resolución N.º 11/18, emitida en febrero de 2018 por el TSJE.

Dicha ley constituyó un avance importante en materia de control de la actividad financiera de las organizaciones políticas. Pero también es claro que la Ley N.º 4743/12 tiene algunos vacíos. Así, en septiembre de 2018 fue promulgada la Ley N.º 6167/18 “Que modifica varios artículos de la Ley N.º 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N.º 4743/12 ‘Que regula el financiamiento político’”, que busca cubrir algunos vacíos o limitaciones de la ley del año 2012.

Por ejemplo, si bien la Ley N.º 4743/12 en su artículo 2 establece que la misma es también aplicable a las campañas electorales internas de los partidos para la elección de candidatos/as a cargos electivos varios, en la modificación que hace del artículo 64 del Código Electoral se expresa que “No será necesaria la contabilización de los gastos en que incurrieron los candidatos en elecciones internas”. La Ley N.º 6167/18 nuevamente modifica el artículo 64 del Código Electoral, quedando la redacción de dicho artículo, en su primera parte, así:

**a) En las elecciones internas:**

Los movimientos internos partidarios deberán llevar un registro de los ingresos que percibieron y los gastos en que incurrieron durante todas las campañas electorales internas, incluyendo las elecciones de autoridades partidarias.

Así entonces, la nueva redacción del artículo 64 del Código Electoral, establecida por la Ley N.º 6167/18, instituye expresamente dos aspectos que la Ley N.º 4743/12 no contemplaba: 1) la exigencia de que en las elecciones internas, los movimientos internos deben contar con un registro de ingresos y gastos; y 2) que esta exigencia se aplica también para las elecciones de autoridades de las agrupaciones políticas.

Considerando ya el proceso electoral en curso respecto a las elecciones municipales del 2020, se hace necesario contar, lo antes posible, con una reglamentación de esta nueva ley. En tal sentido, publicaciones varias en la web

del TSJE, en el periodo que abarca este informe, dan cuenta de la labor que viene realizando la Unidad Técnica del Financiamiento Político (estamento del TSJE) para la elaboración de dicho reglamento.

## **ARRANCÓ EL CRONOGRAMA DE LAS MUNICIPALES DEL 2020. ¿CUÁNTO TIEMPO HAY PARA DAR A CONOCER EN FORMA APROPIADA CÓMO SERÁN EL VOTO Y EL ESCRUTINIO DE VOTOS?**

El TSJE, en fecha 21 de marzo de 2019, emitió la Resolución N.º 18/19 “Por la que se aprueba el cronograma electoral para las elecciones de Intendencias y Juntas Municipales del periodo 2020- 2025<sup>18</sup>”. Teniendo en cuenta que la ley que establece el desbloqueo de listas y el voto electrónico fue sancionada y promulgada con posterioridad a la emisión de esta resolución, el 28 de agosto de 2019 el TSJE emite la Resolución N.º 53/19<sup>19</sup>, la cual modifica el cronograma electoral a fin de introducir aspectos relativos al voto electrónico.

De acuerdo al cronograma electoral ya vigente, las elecciones internas simultáneas de las diversas agrupaciones políticas se realizarán el 12 de julio de 2020, mientras que los comicios ya para la elección de intendentes/as e integrantes de juntas municipales tendrán lugar el 8 de noviembre de 2020 en los 255 municipios del país. Y finalmente, las y los intendentes electos, según el cronograma electoral tomarán posesión de cargo el 19 de diciembre de 2020.

La introducción del voto electrónico, así como la incorporación de la tecnología en el escrutinio constituyen grandes desafíos para el TSJE y para las organizaciones políticas. Además, la ley del desbloqueo de listas, que también establece el voto electrónico, dispone que ello debe darse tanto en los comicios internos como en las elecciones de noviembre de 2020, y sobre el 100% de las mesas de votación. Estos desafíos se amplifican considerando la necesidad de que tanto el TSJE respecto a la ciudadanía en general como las agrupaciones políticas respecto a sus afiliados/as, desarrollen un intensivo rol educativo sobre el procedimiento de voto y escrutinio a la luz de esta nueva ley. Rol educativo que debe dirigirse a los ciudadanos y las ciudadanas, y personas que ejercerán la función de miembros de mesa en las elecciones de noviembre de 2020. De acuerdo a declaraciones de referentes del TSJE, las primeras máquinas de votación estarán disponibles en febrero, es decir, 6 meses antes de las elecciones internas, y 9 meses antes de los comicios de noviembre de 2020. Es fundamental que el TSJE y las agrupaciones políticas destinen esfuerzos considerables para que ciudadanos/as y miembros de mesa reciban información y formación suficientes sobre los nuevos procedimientos de voto y escrutinio.

18 Disponible en [http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-resolucion-tsje\\_18%20\(1\).pdf](http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-resolucion-tsje_18%20(1).pdf).

19 Disponible en [http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-resolucion-tsje\\_53.pdf](http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-resolucion-tsje_53.pdf).

## CONCLUSIONES

El año 2020 trae consigo la realización de las elecciones municipales, en noviembre. Lamentablemente, se llega a un nuevo proceso electoral sin haberse dado la tan necesaria reforma de la normativa electoral. Sería deseable que, apenas concluido este proceso, los diferentes actores políticos prioricen el tratamiento de una reforma electoral integral, que a la vez pueda contribuir a mejorar el porcentaje de participación ciudadana a través del voto en los diferentes comicios.

Pero entrando propiamente en este proceso, el desbloqueo de listas y el voto electrónico, incluyendo en este último la intervención de la tecnología en el escrutinio, son enormes desafíos que deben requerir esfuerzos considerables del TSJE y de las agrupaciones políticas, de manera que las y los ciudadanos, así como aquellos que se desempeñarán como miembros de mesa, tengan suficiente conocimiento de los cambios que se darán en los procedimientos de voto y escrutinio. Este esfuerzo considerable debe darse por parte de estas instancias, al menos por tres razones: por ser una obligación de ellas<sup>20</sup>; por el alto impacto que estos nuevos aspectos traen al proceso electoral; y porque se cuenta con un tiempo reducido para que la información y formación sobre estos temas lleguen en forma apropiada y suficiente a la ciudadanía.

## RECOMENDACIONES

Sobre la Reforma Electoral:

- El Poder Legislativo debe aprobar la gratuidad del transporte público para los días de elecciones, y debe eliminar la prohibición del ejercicio del voto por parte de personas privadas de libertad sin condena, prohibición que se encuentra en el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. El tratamiento y la aprobación de ambos puntos los debe hacer en la brevedad posible, y posteriormente el Poder Ejecutivo debe promulgar estas disposiciones, de manera que ya puedan entrar en vigencia para las elecciones municipales del 2020.
- Si bien la Justicia Electoral ya viene implementando procedimientos para que las personas con discapacidad auditiva puedan votar en elecciones recientes, debe eliminarse el inciso b) del artículo 91, que prohíbe el voto a personas con esta discapacidad, que no sepan darse a entender por escrito o por otros medios.

<sup>20</sup> En el caso de los partidos políticos, el artículo 124 de la Constitución Nacional menciona que los mismos "deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos".

- Una vez concluido el proceso electoral de los comicios municipales, debe retomarse el debate sobre la aún pendiente reforma integral de la normativa electoral, y en particular el Poder Legislativo debe tener este tema como una prioridad en su agenda.

Sobre el sistema de listas cerradas desbloqueadas y el voto electrónico:

- La Justicia Electoral no solamente debe dar continuidad a las charlas informativas sobre estos temas, sino que debe ampliar los mecanismos informativos y educativos respectivos, de modo que tanto ciudadanos/as como agentes electorales (con particular énfasis en los miembros de mesa) conozcan cómo se ven modificados los procedimientos de voto y escrutinio con el desbloqueo de listas y el voto electrónico.
- Las diversas agrupaciones políticas (partidos, movimientos, alianzas, concertaciones) deben desarrollar también una tarea informativa y educativa sobre estos temas. Y lo deben hacer no solamente por el poco tiempo que falta para las dos jornadas electorales del actual proceso (internas en julio y municipales en noviembre), sino porque la propia Constitución Nacional asigna a las agrupaciones políticas un rol de contribuir a la formación cívica de las y los ciudadanos.

Sobre el financiamiento político:

- El TSJE debe emitir cuanto antes la reglamentación de la Ley N.º 6167/18, la cual amplía y modifica disposiciones de la Ley N.º 4743/12 “Que regula el financiamiento político”, para la efectiva implementación, en el proceso de las elecciones municipales del 2020, de todas las disposiciones legales relativas al control del financiamiento político, incluyendo la implementación de aquellas que hacen a las elecciones internas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Humanos (2019). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en).
- Galeano, Adelaida y Gauto Bozzano, Enrique (2018). ¿Se viene la tan necesaria y esperada reforma electoral? En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 415-431) Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2017). Un nuevo proceso electoral sin reformas legales claves que favorezcan la participación política. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 414-424) Asunción: Codehupy.
- Justicia Electoral. Datos abiertos. Disponible en <http://datosabiertos.tsje.gov.py/>.
- Rivarola, Milda (2016). *Una mirada al civismo electoral. Paraguay, comicios municipales de 2015*. Asunción: Decidamos. Disponible en [https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral\\_compressed.pdf](https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral_compressed.pdf).