

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Propuesta de reforma electoral precisa de más amplitud



La propuesta de reforma electoral presentada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) en agosto de 2024, a pesar de ser insuficiente, debería ser aprovechada para dar pasos hacia una necesaria reforma electoral integral y para abrir un amplio debate entre diversos actores (estatales, políticos, sociales, técnicos, otros) acerca de los temas y las disposiciones que tendrían que formar parte de dicha reforma.

Palabras claves: *TSJE, participación política, voto, reforma electoral, iniciativa popular.*

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

En este artículo se expondrán informaciones y análisis sobre la situación del derecho a la participación política, cuyo marco constitucional específico está compuesto por los artículos 117 al 126 de la Constitución Nacional. Dichas informaciones y análisis serán mayormente sobre el derecho al voto (artículos 118 y 120), la iniciativa popular (artículo 123) y las agrupaciones políticas (artículos 124 a 126). Un ámbito fundamental que hace al derecho a la participación política es el electoral. En tal sentido, en el periodo que abarca este informe ha tenido lugar la presentación, por parte del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), de una propuesta de modificación de las dos principales leyes electorales. El abordaje sobre esta propuesta ocupará la mayor parte del contenido del presente artículo. En segundo lugar, este artículo incluirá la situación del ejercicio de la herramienta de la iniciativa popular, dado que en los años 2022 a 2024 se ha centrado casi la totalidad de la utilización de esta herramienta. Finalmente, en tercer y último lugar se hará breve referencia a un tema esencial que hace al funcionamiento y a la situación de las agrupaciones políticas: el financiamiento político.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2024

PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL PRESENTADA POR EL TSJE

En agosto de 2024, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) presentó una propuesta de reforma de las dos principales leyes que organizan el sistema electoral paraguayo: Ley N.º 834/96 «Que establece el Código Electoral Paraguayo» y Ley N.º 635/95 «Que reglamenta la Justicia Electoral». La presentación fue realizada por los tres ministros del TSJE a Basilio Núñez, presidente del Senado, y algunos(as) senadores(as)¹. Esta propuesta contempla la modificación de una gran cantidad de artículos de ambos cuerpos legales y también se proponen nuevos artículos.

Anteriormente, en 2014, el TSJE también había presentado una iniciativa de modificación de una amplia cantidad de artículos de las mismas leyes. Aquella propuesta, así como tal, nunca llegó a ser tratada en sesiones plenarias de la Cámara de Diputados, donde formalmente había ingresado². Un posterior intento de modificaciones varias a la legislación electoral tuvo lugar en 2018, cuando se conformó y estuvo en funcionamiento, en el Senado, una comisión especial para el estudio y la reforma del Código Electoral.

1 Más información en «Ministros del TSJE presentan propuesta de modificación de Ley electoral a Senadores de la Nación», TSJE, 28 de agosto de 2024, acceso el 23 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/ieKNVJvr>

2 Los entonces diputados Juan Bartolomé Ramírez (PLRA) y Hugo Velázquez (ANR) son los que se habían hecho cargo de la presentación de la propuesta del TSJE, para su ingreso formal a la Cámara de Diputados en el año 2014.

Independientemente a estas iniciativas anteriores, desde 2014 en adelante se han introducido varios cambios a la legislación electoral, tanto mediante la modificación del Código Electoral (CE) como a través de la creación de nuevas leyes. Por un lado, es cierto que varias de las modificaciones realizadas eran sumamente necesarias y constituyeron avances. Pero, por el otro, varios de los cambios introducidos se fueron haciendo bajo una dinámica de «parches»; es decir, la modificación de ciertos artículos del CE y la creación de algunas nuevas leyes fueron realizadas en diversos momentos y sin asegurar debidamente la integralidad del sistema electoral y la armonización de tales cambios con el conjunto de la normativa electoral. De hecho, fueron constantes las modificaciones al CE durante los casi 30 años transcurridos desde la puesta en vigencia del texto original.

Esta dinámica de cambios «parche» ha contribuido a que la legislación electoral esté excesivamente dispersa y presente ambigüedades e imprecisiones que dificultan contar una visión global clara de numerosas disposiciones y procedimientos que hacen al sistema electoral paraguayo. Esta dispersión fue señalada por las misiones internacionales de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE OEA)³ y de la Unión Europea (MOE UE)⁴, en sus respectivos informes sobre las elecciones generales y departamentales del 30 de abril de 2023.

En su informe, la MOE OEA expresó que «observó que en el sistema de justicia electoral paraguayo existe una dispersión de normas. Pese a que existe una ley especializada en la materia, ésta remite a otros ordenamientos lo cual genera complejidad en el conocimiento de las reglas que rigen al proceso electoral»⁵.

Por su parte, la MOE UE señaló en su informe que «El número de leyes dispersas que modifican disposiciones del Código Electoral pero que simultáneamente introducen nuevas disposiciones que no están integradas en el Código Electoral crea cierta ambigüedad y genera incoherencias⁶». Asimismo, recomendó que «debería emprenderse una revisión exhaustiva del marco jurídico electoral para abordar la ambigüedad e incoherencia de algunas disposiciones legales y adaptar la ley al nuevo sistema electoral y al uso de la tecnología electoral»⁷.

Ni la propuesta de reforma del TSJE de 2014, ni la actuación de la comisión especial del Senado en 2018 fueron utilizadas desde el Estado para encaminar y ordenar debidamente el debate multisectorial y el tratamiento parlamentario para una necesaria y amplia reforma de la legislación electoral.

3 MOE OEA, *Informe preliminar de la MOE OEA*, 2 de mayo de 2023, <https://cutt.ly/heKNVods>

4 MOE UE, *Informe final. Elecciones generales y departamentales. 30 de abril de 2023*, <https://cutt.ly/oeKNBRUB>

5 MOE OEA, *Informe preliminar...*, 17.

6 MOE UE, *Informe final. Elecciones generales...*, 34.

7 *Ibidem*.

Más allá del contenido de la propuesta presentada en agosto de 2024 por el TSJE, este hecho debería aprovecharse para propiciar un proceso de amplio debate y de tratamiento más ordenado con vistas a una adecuada e integral reforma electoral; proceso cuyo debate debe incluir no solamente al TSJE, al Poder Legislativo y a las agrupaciones políticas, sino también a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en forma específica por la vigencia de los derechos políticos.

Al pensar en esa necesidad de avanzar hacia una reforma electoral integral, es importante hacer la siguiente consideración: la iniciativa presentada por el TSJE no puede definirse como una propuesta de reforma electoral integral. Varios temas/aspectos no fueron incluidos, y otros varios no son suficientemente abordados. Además, no incluye la modificación y(o) creación de algunas otras leyes en materia electoral. Más adelante se ahondará sobre esto.

Ahora bien, una cuestión central a considerar para un tratamiento ordenado de una reforma electoral que sea integral es definir cuáles cambios ya podrían introducirse para el próximo proceso electoral —el de las elecciones municipales de 2026.

En este sentido, la MOE OEA expresó: «De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda: Aprobar toda regulación que involucre el ejercicio de derechos en el proceso electoral y procedimientos claves para su desarrollo antes, o a más tardar junto, con la convocatoria a elecciones»⁸.

De no llegar a introducirse todos los cambios que precisa la normativa electoral antes de la emisión del cronograma electoral y de la convocatoria a las elecciones municipales de 2026, lo ideal sería que el TSJE y el Poder Legislativo continúen y completen una reforma electoral integral para posteriores procesos electorales (el siguiente será el de las elecciones generales de 2028).

Análisis de algunos puntos de la propuesta del TSJE

Como se ha señalado, la propuesta presentada por el TSJE aborda exclusivamente modificaciones del CE y de la Ley N.º 635/95. Gran parte de ellas guardan relación con cuestiones de forma e implican: actualizaciones y adecuaciones a procedimientos que ya se vienen haciendo en la práctica; ajustes/mejoras de ciertos procedimientos; y armonía y vínculo de varios artículos del CE entre sí. Otra parte menor implica cambios de fondo. Además, varios temas que sí resultarían pertinentes de modificar en el CE no forman parte de lo planteado por el TSJE.

Son varios los temas/aspectos del CE respecto a los cuales el TSJE propone cambios, por lo que resulta necesario hacer una priorización/delimitación de

⁸ MOE OEA, *Informe preliminar...*, 17.

temas a abordar en este artículo. Por tanto, en los siguientes párrafos se hará referencia a algunos de los que tienen que ver en forma muy directa con el derecho al voto, por la significativa relevancia de este derecho en cuanto al ejercicio de la participación política. Al respecto, es importante considerar que el derecho del voto comprende criterios que hacen a garantías necesarias sobre este derecho en las tres fases de todo proceso electoral. En el cuadro 1 se especifican los criterios principales sobre el derecho al voto en las tres fases.

CUADRO 1. CRITERIOS ESENCIALES SOBRE EL DERECHO AL VOTO EN LAS TRES FASES DE TODO PROCESO ELECTORAL EN PARAGUAY

FASES		
PREELECTORAL	ELECTORAL (JORNADA DE VOTACIÓN)	POSELECTORAL
Establecer procedimientos sencillos, rápidos y cada vez más accesibles para que ciudadanas(os) puedan ser incorporadas(os) al Registro Cívico Permanente.	Brindar información e implementar procedimientos y medidas varias que garanticen a cada ciudadano(a) ejercer su voto de manera libre y secreta.	Asegurar, con el escrutinio, que la voluntad o decisión adoptada por cada ciudadana(o) a través de su voto sea plenamente respetada.

Fuente: Elaboración propia.

Considerando lo expuesto en el cuadro 1, a continuación se compartirán informaciones y breves consideraciones sobre algunos de los planteamientos respecto al derecho al voto en las fases preelectoral y electoral, que forman parte de la propuesta del TSJE.

ALGUNOS PLANTEAMIENTOS DEL TSJE SOBRE EL DERECHO AL VOTO EN LA FASE PREELECTORAL

- a. Varias de las modificaciones planteadas por el TSJE se refieren a procedimientos para buscar optimizar la conformación, actualización y depuración del Registro Cívico Permanente (RCP).
- b. Se establece una suerte de desagregación del RCP en cuatro tipos de registro: nacional, de extranjeras(os) residentes en el país, de paraguayas(os) residentes en el exterior y de personas privadas de libertad sin condena⁹. No obstante, todos ellos, en su conjunto, constituyen el RCP. Es oportuna esta desagregación, pero resulta recomendable tener también un registro

9 En 2022, mediante una ley de modificación del CE, se habilitó el derecho al voto para personas privadas de libertad sin condena.

de personas indígenas¹⁰, lo cual contribuirá a contar con datos precisos que pueden aportar al diseño e implementación de acciones para incrementar/fortalecer la participación de este sector de la población.

- c. Se elimina la cédula vencida como documento válido para votar.

ALGUNOS PLANTEAMIENTOS DEL TSJE SOBRE EL DERECHO AL VOTO EN LA FASE ELECTORAL (JORNADA DE VOTACIÓN)

- a. Se propone, como una disposición obligatoria para ser miembro de mesa, contar con certificado de capacitación otorgado por la Justicia Electoral. Esta propuesta resulta positiva, pero implica que el TSJE debe asegurar la calidad y la cobertura de las capacitaciones que se brinden a las(os) miembros de mesa. La cobertura es un desafío significativo. Como ejemplo, es pertinente observar cifras de las elecciones del 30 de abril de 2023, en las que se habilitaron 12.259 mesas receptoras de votos. Si esta disposición hubiera estado vigente para dichos comicios, el TSJE tenía que haber capacitado a un total de 73.554 ciudadanas(os) (la mitad de ellas(os) como miembros de mesa titulares y la otra mitad como miembros de mesa suplentes).
- b. Se efectúan algunos ajustes en cuanto a la integración de las mesas de votación, pero no alteran la disposición principal ya vigente: las mismas se integran con personas propuestas por las agrupaciones políticas, y la excepción es cuando se deba recurrir en el mismo día de la votación —como última modalidad de sustitución de un miembro ausente— a un(a) elector(a) del padrón de la mesa en cuestión. Esta iniciativa de reforma podría ser aprovechada para efectuar un debate amplio sobre otras posibles modalidades para la integración de las mesas, como por ejemplo mecanismos para que la conformación de las mesas no sea solamente a través de listados de personas propuestas por las agrupaciones políticas (lo que se suele definir como *despartidización* en la integración de las mesas).
- c. Horario de votación: el CE, en su redacción vigente, aún contempla horarios de invierno y de verano. Para el primer caso establece un horario de 7:00 a 16:00 horas (aplicado a elecciones generales), mientras que para el segundo dispone un horario de 7:00 a 17:00 horas (aplicado a elecciones municipales). Más allá de la entrada en vigencia en 2024 de la ley de unificación del horario oficial, el planteamiento del TSJE es de unificar el horario de votación de 7:00 a 16:00 horas. A fin de brindar

¹⁰ Tanto la MOE OEA como la MOE UE, en sus informes ya mencionados antes en este artículo, también recomendaron la creación de un registro civil de personas indígenas.

posibilidades para que más ciudadanas(os) voten, sería más recomendable que el horario de votación sea de 7:00 a 17:00 horas (10 horas)¹¹.

- d. Se mantiene la disposición de la posibilidad de habilitar puestos de información para electores(as) en los locales de votación a fin de averiguar su ubicación en el padrón, si bien lo que se modifica es la autoridad electoral que los puede habilitar. Es decir, en vista de que la propuesta de reforma del CE que plantea el TSJE contempla eliminar las Juntas Cívicas y sustituirlas por la figura de *delegados electorales* (funcionarios de la Justicia Electoral comisionados a cada local de votación), ahora son los delegados electorales quienes pueden habilitar estos puestos de información. Al respecto, es pertinente señalar el caso de las elecciones de abril de 2023, en las que el TSJE estableció por resolución la figura de las *mesas de consulta*, que obligatoriamente debían instalarse en todos los locales de votación. Además de servir como instancia informativa para las(os) ciudadanas(os) y de tener que contar con una máquina de votación de práctica, estas también tenían la función de dotar a las mesas receptoras de votos de ciertas herramientas que pudieran precisar personas con discapacidad para votar. Por tanto, por un lado, sería pertinente que se actualice la denominación en el CE: *mesas de consulta* en lugar de *puestos de información*. Asimismo, se deberían ampliar las funciones de estas mesas, en línea con la ocurrido en 2023: no solo para averiguar la ubicación en el padrón, sino para las funciones ya detalladas. Finalmente, dada la relevancia de las mesas de consulta, el CE debe establecer que las mismas sean de instalación obligatoria en todos los locales de votación, ya que en la propuesta de reforma solo se habla de que se *podrán* habilitar puestos de información (instalación no obligatoria).

En resumen, y haciendo una reflexión global —no solamente de los temas/aspectos expuestos—, varios planteamientos contenidos en la iniciativa del TSJE son oportunos y otros deberían ser mejorados; y otros, dada su particular complejidad, requieren de un análisis técnico bien cuidadoso. Pero esta propuesta planteada por el TSJE también debería aprovecharse para habilitar un amplio debate sobre qué otros temas deberían ser considerados/incorporados, qué otras leyes electorales modificar y qué otras leyes electorales crear; esto en línea con la aspiración de que todo esto se oriente a una reforma electoral integral. En tal sentido, entre los varios temas que no forman parte de la propuesta del TSJE y que serían oportunos de visualizar e incorporar en el marco de una reforma electoral integral, a continuación se mencionan y abordan cinco de ellos.

11 Sobre el horario de votación, resulta oportuno mencionar los casos de legislaciones de dos países de Sudamérica que recientemente tuvieron elecciones: Argentina (elecciones nacionales de segunda vuelta en noviembre de 2023) tiene un horario de 8:00 a 18:00 horas (10 horas) y Uruguay (elecciones nacionales de primera vuelta en octubre de 2024) establece un horario de 8:00 a 19:30 horas (13 horas y media).

CINCO TEMAS NO INCLUIDOS EN LA PROPUESTA DEL TSJE

1. Controles y salvaguardas para el uso de la tecnología¹²

La utilización de la tecnología para la emisión del voto y la realización del escrutinio fue reincorporada a la legislación electoral en 2019 y luego fue aplicada en las elecciones posteriores (municipales de 2021 y generales de 2023). Sin embargo, persisten desafíos al respecto y, por tanto, corresponde que este tema sea incluido entre los que deben ser parte de una reforma electoral integral. Más allá de algunas menciones aisladas y mínimas, esta cuestión no está incluida en la propuesta de modificación del CE hecha por el TSJE.

La aplicación de la tecnología para la votación y el escrutinio conlleva inevitablemente, según expertos, la tarea fundamental de adoptar medidas para mitigar riesgos de vulneración del sistema informático. Uno de los mecanismos de mitigación debe ser la realización de una completa auditoría del *software* y *hardware* implicados en la emisión del voto y en la realización del escrutinio. Y, además, es recomendable que esta auditoría esté abierta a diversos actores estatales (TSJE y otras instancias estatales) y no estatales (agrupaciones políticas, expertas(os) de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, otros). Entonces, aquí surgen dos preguntas: ¿es completa la auditoría del *software* y *hardware* para el voto y el escrutinio electrónicos en el país? ¿La auditoría está abierta a todos los actores citados?

Eduardo Carrillo, miembro de TEDIC¹³, expresó que estas dos preguntas están conectadas de alguna manera. Al respecto, señaló: «Desde el momento en que no se genera un proceso de auditoría que involucre a más actores, no podemos hablar de una auditoría completa». Añadió que para el proceso de auditoría sería oportuno que el TSJE invite también a la comunidad técnica independiente, a organizaciones de la sociedad civil, a la academia y al sector privado.

Un proceso real y participativo de auditoría, menciona Carrillo, implica llevar a cabo un proceso efectivo para una validación colectiva del sistema, es decir, para constatar si los actores participantes de dicha auditoría validan la seguridad del sistema; y además para propiciar que ellos colaboren en la identificación de cuáles son las vulnerabilidades que podrían existir.

De acuerdo con información difundida por el propio TSJE, al proceso de auditoría en las dos elecciones citadas solo ha invitado a las agrupaciones

¹² El principal insumo para la elaboración de esta sección fue una entrevista realizada por el autor de este artículo, en octubre de 2024, a Eduardo Carrillo, analista de políticas públicas e incidencia internacional de TEDIC, a quien se agradece por todas las informaciones y reflexiones aportadas.

¹³ TEDIC es una organización no gubernamental que trabaja por la defensa y promoción de los derechos humanos en entornos digitales. Entre sus diversas áreas de acción está el monitoreo de la utilización de la tecnología en el sistema electoral.

políticas participantes de las elecciones. ¿Y cómo se ha realizado la auditoría en estas ocasiones? Al respecto, Carrillo expresó que, según las informaciones obtenidas por TEDIC en el marco de sus labores de monitoreo, los espacios que el TSJE tuvo con las agrupaciones políticas para la auditoría solamente incluían exposiciones de representantes de la empresa proveedora acerca de cómo funcionan el sistema y las máquinas de votación —explicaciones acompañadas de una exhibición de láminas (en PowerPoint)—, y presentación de las propias máquinas e interacción con las mismas. Esto, según Carrillo, «no es un proceso real de auditoría de *software* y *hardware* del sistema»; o sea, no hay testeo técnico real del mismo. «Para la comunidad informática, eso que se está llamando auditoría no es necesariamente una auditoría. Para que uno audite realmente un sistema tiene que tener pleno acceso al código fuente del mismo», señaló el miembro de TEDIC.

Finalmente, Carrillo expresó que la reforma electoral planteada por el TSJE no ha incluido absolutamente nada al respecto, pues no se incorporó disposición alguna relativa a la realización de auditorías. En tal sentido, señaló que, si se decide mantener el sistema electrónico de voto y escrutinio, es recomendable que se incorporen a la legislación electoral disposiciones que aseguren una auditoría más completa (mayor acceso a *software* y *hardware* para el testeo técnico) y con participación de más actores; y remarcó que tales disposiciones deben plasmarse a nivel de ley y no solamente a nivel de resoluciones/reglamentaciones del TSJE.

2. Observación electoral nacional

Como bien se detalló en el artículo del 2023¹⁴, desde 1991 en adelante ya hubo misiones de observación electoral nacional, desplegadas por algunas organizaciones de la sociedad civil. La primera vez que hubo una regulación de la observación electoral nacional fue en las elecciones generales y departamentales de 2023, cuando el TSJE aprobó por resolución un reglamento en febrero de dicho año, al que introdujo algunas modificaciones un mes después¹⁵. Antes de este reglamento, el procedimiento para acreditar a estas misiones fue la firma de convenios entre las organizaciones impulsoras de las misiones y el TSJE.

Aparte de las varias falencias de aquel reglamento aprobado y que además fue emitido en forma muy tardía —apenas dos meses y medio antes del día de la votación—, el TSJE tomó esas disposiciones como sustento para denegar la acreditación de las dos misiones de observación electoral nacional que la habían solicitado: la misión del Consorcio SAKÁ (integrado

14 Enrique Gauto Bozzano, «Debilidades legales y falencias institucionales siguen alimentando irregularidades en el proceso electoral», en *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (Asunción: Codehupy, 2023).

15 En fecha 17 de febrero de 2023, el TSJE emitió la Resolución N.º 21/23 «Por la que se aprueba el reglamento para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional para las elecciones nacionales y departamentales del año 2023». La misma luego tuvo modificaciones a través de la Resolución N.º 49/23, emitida por el TSJE el 24 de marzo de 2023.

por Decidamos, el Centro de Documentación y Estudios - CDE y el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo - CIRDD) y la misión de la ONG Alma Cívica. Claramente, fue incorrecta esta decisión del TSJE y contraria a la participación ciudadana y la transparencia. Si bien la denegación de la acreditación no constituyó una prohibición de realizar la observación —en efecto, ambas misiones llevaron a cabo su labor de observación, amparadas en disposiciones de la Constitución Nacional y del CE—, el hecho de contar con una acreditación del TSJE iba a contribuir a generar un mejor ambiente para la tarea de las y los observadores ciudadanos que formaron parte de tales misiones¹⁶.

En el contexto de una reforma electoral integral, es evidente la necesidad de establecer una adecuada regulación de la observación electoral nacional ciudadana, la cual debería darse a través de una ley específica, que establezca disposiciones que favorezcan el desempeño de las misiones de observación. Si bien esto no se contempla en la propuesta del TSJE —y tampoco hay una mención al menos mínima sobre la observación electoral—, en el periodo de este informe se han dado avances en la tramitación del proyecto de ley «Que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional»¹⁷, presentado en septiembre de 2022 por seis diputadas(os) de tres partidos políticos diferentes. En aquel momento, el proyecto fue girado a dos comisiones y una de ellas, la Comisión de Asuntos Constitucionales, emitió un dictamen de aprobación con modificaciones en marzo de 2023.

En tanto, en el periodo que abarca este informe, la Comisión de Legislación y Codificación —la otra comisión a la que se giró la propuesta legislativa— también dictaminó por la aprobación con modificaciones, en abril de 2024. Además, el proyecto fue girado a una tercera comisión, en agosto de 2024: la Comisión de Asuntos Electorales, que emitió dictamen a finales de dicho mes, también por la aprobación con modificaciones.

3. Financiamiento político

Más adelante en este artículo se desarrolla un abordaje específico de este tema.

16 La MOE UE, en su informe final, sobre el caso de SAKĀ (representada por Decidamos en la gestión de solicitud de acreditación ante el TSJE) expresó que «[...] su solicitud fue rechazada, ya que el TSJE interpretó que las misiones de observación electoral no estaban autorizadas a realizar dicho conteo rápido, aunque exista la práctica de misiones de observación nacional en Paraguay y en América Latina que realizan este tipo de ejercicio» (página 14 del informe final de la MOE UE). Además, «La MOE UE hace hincapié en el hecho de que Decidamos no pudiera participar oficialmente en el proceso electoral, ya que esto socavó la plena participación de la sociedad civil en los asuntos públicos del país» (página 14 del informe). Para más información sobre el caso de las dos misiones nacionales de observación electoral mencionadas en este párrafo, se recomienda la lectura del apartado correspondiente en el artículo sobre el derecho a la participación política en el informe del año 2023, Gauto Bozzano, «Debilidades legales y falencias...

17 «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/xekNB7eh>

4. Participación política de las mujeres

Entre los diversos planteamientos que hubo, en años anteriores, para modificar la normativa electoral con miras a fortalecer la participación política de las mujeres y, por ende, remover sus obstáculos legales, institucionales y culturales, es pertinente destacar al menos dos: la paridad en la integración de las listas para cargos electivos y la obligatoriedad de que las agrupaciones políticas destinen parte de sus recursos provenientes de fuentes públicas a la promoción de la participación política de las mujeres. Ambos planteamientos deben estar presentes dentro del debate sobre una reforma electoral integral.

5. Transporte público el día de la votación

El modo de traslado al local de votación —que formó parte de debates anteriores sobre posibles ajustes a la normativa electoral— sigue siendo un aspecto al cual debe prestarse especial atención, para facilitar el ejercicio del voto por parte de la ciudadanía. Además, una práctica que sigue estando presente en gran medida es que algunas agrupaciones políticas despliegan móviles para trasladar a muchas(os) ciudadanas(os), pero de manera considerable esto se da en el marco de una coacción/presión para que voten por determinadas candidaturas.

Desde la perspectiva de facilitar el traslado de ciudadanas(os) a los locales de votación y a la vez de desalentar la nefasta práctica indicada en el párrafo anterior, la reforma electoral debería incluir la obligación del Estado de disponer de transporte público gratuito en los días de votación, y que existan suficientes unidades de transporte público para la movilidad de las personas que acudan a votar.

INICIATIVA POPULAR: UTILIZACIÓN EN AUMENTO

El Código Electoral reglamentó, a través de varios artículos, la iniciativa popular para proyectos de ley, prevista en el artículo 123 de la Constitución Nacional. La reglamentación contemplada en el texto original del CE establecía dos requisitos que volvían sumamente dificultosa la utilización de la iniciativa popular: la obligación de autenticación de firmas de ciudadanas(os) por escribano público y la cantidad mínima de firmas a recolectar (2% de los ciudadanas(os) inscriptos en el RCP). Por dar una referencia, en la actualidad, dicho porcentaje implicaría casi 100.000 firmas.

Tres leyes modificatorias del CE, una promulgada en 2020 y otras dos promulgadas en 2022, alivianaron de manera significativa los requisitos para utilizar la herramienta de la iniciativa popular.

- **Ley N.º 6652/20.** Eliminó el requisito de la autenticación de firmas por escribano público.
- **Ley N.º 6922/22.** Redujo a la mitad la cantidad de firmas mínimas necesarias al establecer en 1% el porcentaje anteriormente mencionado.
- **Ley N.º 6983/22.** Incorporó la firma electrónica de ciudadanas(os) como firma también válida. Asimismo, incorporó la validez de la firma electrónica para la iniciativa popular para proyectos de ordenanza municipal, lo cual implicó una modificación del artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966/10)¹⁸.

Claramente, en su conjunto, estas tres leyes modificatorias constituyeron un antes y un después en cuanto a la utilización de la iniciativa popular. El proyecto de ley que finalmente terminó convirtiéndose, con algunas modificaciones, en la Ley N.º 6983/22, justamente había sido presentado vía iniciativa popular; y antes solamente una vez se había utilizado esta herramienta para la presentación de un proyecto de ley (2002).

En el artículo del 2023¹⁹, se había informado de la existencia de 11 proyectos que estaban disponibles para firma electrónica en el portal del TSJE habilitado para el efecto²⁰. En tanto, al cierre de este informe, la cantidad de proyectos disponibles en el portal es de 16²¹. Estas cifras muestran en forma nítida que la iniciativa popular es una herramienta que está siendo gradualmente cada vez más considerada y apreciada por parte de varios sectores ciudadanos para influir en la elaboración de leyes.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO: AUSENTE EN PROPUESTA DE REFORMA

En Paraguay, el marco legal del financiamiento político está compuesto principalmente por artículos varios del Código Electoral y por tres leyes promulgadas a partir del 2012: Ley N.º 4743/12, Ley N.º 6167/18 y Ley N.º 6501/20. Este marco legal establece que el financiamiento político comprende gastos para el funcionamiento de las agrupaciones políticas (partidos, movimientos, alianzas, concertaciones) y para sus campañas electorales. Respecto a las fuentes de financiamiento, el marco legal habilita un sistema de finan-

¹⁸ En 2010, al incluirse en la Ley Orgánica Municipal promulgada en dicho año, la iniciativa popular quedó también habilitada para la presentación de proyectos de ordenanza. Aquí ya no se agregó el requisito de la autenticación de firmas por escribano público.

¹⁹ Gauto Bozzano, «Debilidades legales y falencias...

²⁰ Portal de iniciativas populares: <https://iniciativapopular.tsje.gov.py/>

²¹ Además, otros proyectos también estaban disponibles para firmas, pero en el portal aparecen actualmente como iniciativas ya no disponibles para firmar.

ciamiento mixto, es decir, fuentes públicas (aportes estatales y subsidios electorales) y privadas.

Uno de los impactos de las mencionadas leyes es que ciertas disposiciones incorporadas aportaron confusión al marco legal del financiamiento político y no se armonizaron debidamente con cuestiones varias que hacen a la globalidad del sistema electoral. A la luz de este escenario, resulta imperioso que el financiamiento político forme parte de los temas prioritarios que deben ser considerados para una reforma electoral integral. Sin embargo, como ya se señaló, la propuesta de reforma electoral presentada por el TSJE en agosto de 2024 no incluye esta temática.

Pero además de la necesidad de reforzar el marco regulatorio del financiamiento político, otro desafío tiene que ver con potenciar la actuación de las diversas entidades con responsabilidad en esta cuestión. Por un lado, están diversas instituciones públicas, al menos las siguientes: TSJE, Contraloría General de la República, Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad), Ministerio Público, Banco Nacional de Fomento. Y, por otro lado, están las agrupaciones políticas.

En lo que respecta a la actuación de las entidades públicas, también se hace necesario fortalecer la coordinación entre ellas. En el periodo de este informe, según un relevamiento realizado de noticias publicadas en la web del TSJE, se observa que se han dado ciertas acciones de coordinación entre esta entidad y la Seprelad²².

CONCLUSIONES

La propuesta de reforma electoral planteada por el TSJE no puede definirse como una propuesta de reforma integral, pero debería constituir el punto de partida de una hoja de ruta que sí culmine efectivamente con una reforma integral de la legislación electoral.

En tal sentido, la meta de la reforma integral requiere de al menos dos condiciones:

22 «Encuentro de seguimiento, evaluación y coordinación entre Presidente del TSJE y la Ministra Secretaria Ejecutiva de la SEPRELAD», TSJE, 7 de noviembre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/beKNNiUs>. «Justicia Electoral implementa sistema pionero contra el lavado de dinero y del Financiamiento del Terrorismo», TSJE, 20 de diciembre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/4eKNNzMI>. «TSJE y SEPRELAD planifican trabajos conjuntos en materia de financiamiento político», TSJE, 14 de junio de 2024, acceso el 23 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/PeKNNWD6>

- **Más amplitud de temas.** Se han indicado cinco de los temas que no forman parte de la propuesta del TSJE, pero que sí deberían ser considerados. Además, resulta oportuno que ciertos planteamientos de la propuesta presentada por el TSJE sean revisados, modificados y(o) reforzados.
- **Debate multisectorial.** Una reforma integral de una normativa tan relevante para la vida democrática del país necesariamente debe contar con un debate amplio entre diversos actores estatales y no estatales. Entre los no estatales, deben ser consideradas organizaciones de la sociedad civil (incluyendo organizaciones del sector privado) y la academia.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones están orientadas específicamente a cuestiones relativas a la propuesta de reforma electoral presentada por el TSJE, y se dirigen tanto al TSJE como al Poder Legislativo.

- Habilitar un debate amplio con diversos sectores, en particular, organizaciones de la sociedad civil y la academia, sobre la propuesta de reforma electoral planteada por el TSJE, a fin de mejorar ciertos planteamientos que precisa la misma y a incorporar otros que no están incluidos.
- Incorporar entre los temas que deben ser parte de una reforma electoral integral, al menos los siguientes:
 - Regular las auditorías del sistema de voto y escrutinio electrónicos, asegurando que estas sean profundas y participativas.
 - Regular la observación electoral nacional a través de una ley específica.
 - Fortalecer los controles sobre el financiamiento político.
 - Incluir medidas para incrementar la participación política de las mujeres.
 - Implementar transporte público gratuito para la ciudadanía el día de la votación.

Enrique Gauto Bozzano

Investigador voluntario de Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. Secretario Ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) entre marzo de 2013 a abril de 2016. Activista de organizaciones e iniciativas juveniles en el periodo 1997-2012.

Contacto: egautob@gmail.com