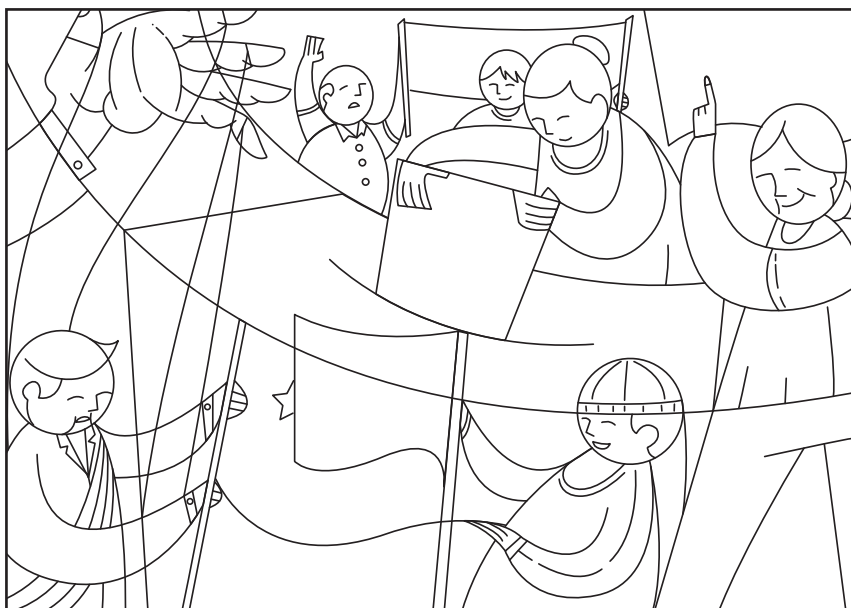


CAPÍTULO 4

DERECHOS POLÍTICOS



Debilidades legales y falencias institucionales siguen alimentando irregularidades en el proceso electoral



Con la realización de los comicios generales y departamentales el 30 de abril de 2023, ha tenido lugar un nuevo proceso electoral en el que nuevamente han quedado en evidencia varias debilidades de la normativa electoral, ciertos errores en la gestión del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), así como acciones de partidos políticos que son insuficientes para contribuir a un desarrollo óptimo de este proceso. Estos aspectos siguen afectando negativamente varias garantías para el óptimo ejercicio del derecho al voto, componente fundamental del derecho a la participación política.

Palabras claves: *participación política, elecciones, Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), voto, Código Electoral.*

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

En este artículo se presentan varias informaciones, datos y análisis acerca del derecho a la participación política¹, cuyo marco constitucional lo componen principalmente los artículos 117 a 126 de la Constitución Nacional. El artículo 117 puede considerarse como el más amplio sobre este derecho y al mismo tiempo como un artículo transversal a los demás que se han indicado al inicio de este párrafo.

El orden en el que se presentarán las informaciones, los datos y análisis en este artículo se registró según las temáticas a las que hacen referencia los artículos 117 a 126 de la Constitución. En la mayor parte del artículo se abordará todo lo relativo a las elecciones generales y departamentales llevadas a cabo el 30 de abril de 2023², esencialmente poniendo énfasis en aquellos aspectos que incidieron directa e indirectamente en el ejercicio del voto y todo lo que este derecho implica, principalmente el voto libre y secreto, así como el respeto a la voluntad ciudadana expresada a través del voto.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

ABORDAJE DE TEMAS RELATIVOS A LOS ARTÍCULOS 118 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

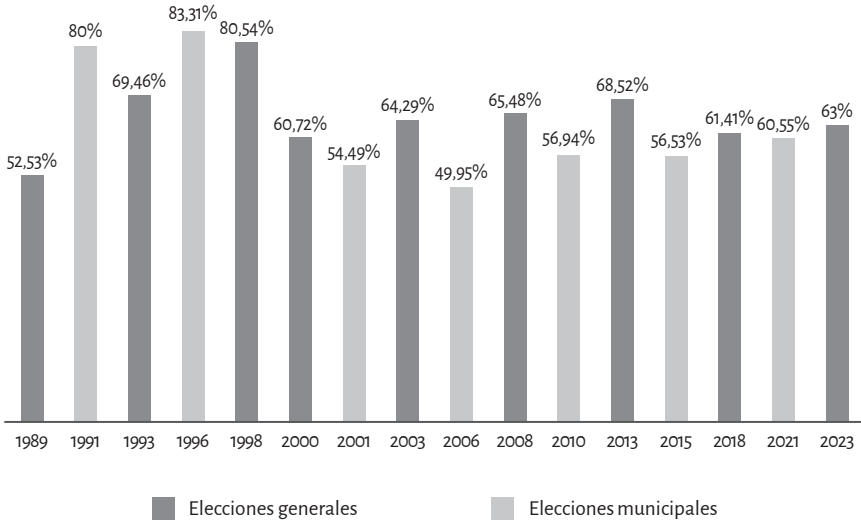
Derecho al voto: situación desde la participación electoral

Según datos del TSJE, la participación electoral en las elecciones generales y departamentales del 30 de abril de 2023 fue de 63%, es decir que prácticamente dos de cada tres ciudadanos(as) empadronados ejercieron su derecho al voto. Este porcentaje supera levemente a la cifra de los anteriores comicios generales, que tuvieron lugar en abril de 2018 (gráfico 1).

1 Para una visión completa de la situación del derecho a la participación política, se recomienda leer también el artículo sobre el derecho a la participación política de las mujeres de este informe.

2 En dichos comicios se votó para cinco cargos, para el periodo 2023-2028: chapa presidencial (presidente(a) y vicepresidente(a), senadores(as), diputados(as), gobernadores(as) y concejales(as) departamentales. Un total de 68 organizaciones políticas participó en estas elecciones, según el TSJE.

GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN ELECTORAL DESDE ELECCIONES DE 1989 A ELECCIONES DE 2023



Fuente: Datos del TSJE y publicaciones de prensa³.

Con este dato de las elecciones de 2023 se mantiene la tendencia, desde 1998, de mayor participación electoral en comicios generales frente a las elecciones municipales. Otra lectura que permite este porcentaje del 63% es que desde el año 2000 la participación electoral siempre se mantuvo por debajo del 70%.

Derecho al voto: situación desde los padrones electorales

El padrón electoral fue creciendo comicio tras comicio y, en línea con dicho crecimiento, también aumentó la cantidad de locales de votación. Sin embargo, en el caso de la cantidad de mesas receptoras de votos se ha dado una fluctuación (tabla 1).

³ Sitio web del TSJE www.tsje.gov.py y sitio web datosabiertos datosabiertos.tsje.gov.py, también del TSJE (1989, 1991, 1993, 2021). Los datos de 1989 y 1993 corresponden a la entonces denominada Junta Electoral Central (JEC). El dato de 1991 es de una publicación del diario *Última Hora* (noticia del 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación). El dato de 2021 corresponde a declaraciones de Luis Alberto Mauro, uno de los voceros del TSJE. Declaraciones disponibles en <https://twitter.com/ABCTVpy/status/1447566906320429062>

TABLA 1. DATOS DE LOS PADRONES Y DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS MISMOS EN LOCALES DE VOTACIÓN Y MESAS RECEPTORAS DE VOTOS, EN LAS ÚLTIMAS CINCO ELECCIONES

DATOS	ELECCIONES				
	GENERALES 2013	MUNICIPALES 2015	GENERALES 2018	MUNICIPALES 2021	GENERALES 2023
Padrón	3.516.273	3.947.574	4.241.507	4.644.536	4.782.940
N.º de locales de votación	1.060	1.075	1.099	1.135	1.157
N.º de mesas de votación	17.527	13.525	21.211	11.913	12.259
Padrón por mesa	200 (350 en el exterior)	300	200	400	400 (500 en el exterior)
N.º de miembros de mesa titulares	52.581	40.575	63.633	35.739	36.777

Fuente: TSJE.

Los datos sobre cantidades de locales y de mesas tienen mucha importancia para el ejercicio del derecho al voto: en el caso de los locales, por el hecho de que a mayor número de locales hay una mayor cercanía de los mismos a las ciudadanas y los ciudadanos que deben acudir a votar, y además considerando que el Estado sigue sin disponer de transporte público gratuito para ciudadanos(as) el día de las elecciones; y en el caso de las mesas, la relevancia radica en que a menor número de mesas hay mayor cantidad de electores(as) en los padrones de las mesas, y viceversa. El alto tamaño de los padrones de mesa puede generar largas filas de electores(as) y, por ende, largas esperas para votar, lo cual —por ejemplo— puede hacer que haya personas que se retiren antes de votar.

Las elecciones municipales 2021 y las generales 2023 contaron con una cantidad bastante similar de mesas y, por tanto, el tamaño de los padrones de mesa era el mismo: en promedio, 400 electores(as) por mesa. Estos dos comicios contaron con 100% de voto electrónico, es decir, en todas las mesas se votaba con las llamadas «máquinas de votación». El TSJE, al decidir estas cantidades de mesas en los dos últimos comicios (y, por ende, un padrón por mesa de 400 electores(as)), consideró que con las máquinas de votación podría disminuir el tiempo de votación de cada elector(a). Además, brindó ciertas orientaciones a los(as) miembros de mesa para también agilizar las filas de votantes. Todo esto, a fin de disminuir los tiempos de espera de los electores(as).

Sin embargo, entre los datos incluidos en su informe final, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) señala lo siguiente: «Durante la votación se observaron largas colas en el 58 por ciento de las mesas receptoras de voto, y el 38 por ciento de las mesas receptoras de voto se describieron como hacinadas»⁴. Asimismo, la MOE/OEA se expresó al respecto: «Durante su observación de la jornada electoral, la MOE/OEA pudo constatar largas filas en los centros de votación con una gran afluencia de votantes durante todo el día»⁵. Estos datos invitan a considerar que sería pertinente aumentar la cantidad de mesas receptoras de votos. Aumentar la cantidad de mesas también implicaría aumentar la cantidad de locales de votación, lo cual puede contribuir favorablemente a aumentar la cercanía de los mismos a los ciudadanos(as), sobre todo a quienes viven en comunidades más alejadas de los locales.

En el contexto de este aspecto, es importante recordar que en septiembre de 2022 se produjo un incendio en un depósito del TSJE, en el cual se quemaron cerca de 8.000 máquinas de votación. En aquel momento, el TSJE informó que le quedaban disponibles unas 13.000 máquinas que se encontraban en otro depósito. Con esta cantidad se realizaron las elecciones internas simultáneas de las agrupaciones políticas en diciembre de 2022. Posteriormente a dichos comicios, el TSJE informó que unas 3.000 máquinas fueron repuestas por la empresa proveedora. De esta forma, el organismo electoral dispuso de 15.380 máquinas de votación para la jornada electoral del 30 de abril de 2023. De todas formas, teniendo más máquinas en las municipales 2021 (unas 21.000 unidades), el TSJE ya había dispuesto prácticamente la misma cantidad de mesas de las generales 2023.

Padrón de paraguayos(as) en el exterior en elecciones generales 2013-2018-2023

El derecho al voto para ciudadanos(as) paraguayos(as) en el exterior fue incorporado a la Constitución Nacional (art. 120) a través de la aprobación de una enmienda constitucional llevada a cabo en 2011. A partir de entonces, los mismos(as) tienen derecho al voto en las elecciones generales, específicamente para la chapa presidencial y el Senado.

Luego se inició y desarrolló el proceso para la elaboración del Registro Cívico de Paraguayos residentes en el extranjero. De esta forma, el voto de paraguayos(as) en el exterior tuvo lugar en las elecciones generales de 2013, 2018 y 2023 (tabla 2).

4 En página 27 del informe final de la MOE UE, que se encuentra disponible para su acceso y descarga en <https://acortar.link/jklRE4>

5 En página 4 del informe preliminar de la MOE/OEA, que se encuentra disponible para su acceso y descarga en <https://acortar.link/adUg6r>

**TABLA 2. PADRÓN DE PARAGUAYOS(AS) RESIDENTES EN EL
EXTRANJERO PARA LAS ELECCIONES GENERALES**

PAÍS	PADRÓN 2013	PADRÓN 2018	PADRÓN 2023
Argentina	16.149	28.830	31.315
EE. UU.	1.795	2.212	2.402
España	4.038	6.542	7.248
Brasil	---	586	540
Total	21.982	38.170	41.505

Fuente: TSJE.

La labor de inscripción de connacionales residentes en el exterior por parte del TSJE se centró en cuatro países, aplicando el criterio de que son los países con mayor cantidad de paraguayos(as) residentes. Debe tenerse en cuenta que aproximadamente 1.300.000 paraguayos(as) en edad de votar residen en el extranjero⁶, lo que implica que es muy amplia la brecha entre el número de paraguayos(as) registrados y no registrados para votar.

Una herramienta legal que posiblemente contribuirá a aumentar considerablemente en el Registro Cívico la cantidad de paraguayos(as) en el exterior, es la Ley N.º 6951/2022 «Que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente de ciudadanos paraguayos y paraguayas residentes en el Paraguay y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto»⁷, sobre la que se hizo referencia en el artículo del informe anterior.

Es decir que a los mecanismos de inscripción presencial y vía internet que ya existían, con esta ley se incorpora un tercer mecanismo: la inscripción automática de quienes vayan cumpliendo 18 años, así como de los(as) paraguayos(as) que ya cuenten con 18 o más años al momento de la entrada en vigencia de esta ley (septiembre de 2022). Pero la inscripción automática implica que el TSJE gestione con los consulados, las embajadas, así como con instancias estatales de cada país, la obtención de datos de residencia de las y los paraguayos en los distintos países.

El impacto de esta ley aún no se dio en el padrón 2023, dado que en el mismo se incluyó a paraguayos(as) inscriptos hasta el 31 de mayo de 2022 (la ley entró en vigencia en septiembre de dicho año). Pero para las elecciones generales de

6 Naciones Unidas, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/dialogue-paraguay-experts-committee-rights-migrant-workers-commend-paraguay#:~:text=There%20were%20over%20871%2C000%20Paraguayans,1.3%20million%20migrants%20living%20abroad>

7 Ley N.º 6951/2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10569/ley-n-6951-establece-la-inscripcion-automatica-en-el-registro-civico-permanente-de-ciudadanos-paraguayos-y-paraguayas-residentes-en-el-paraguay-y-en-el-extranjero-para-el-pleno-ejercicio-del-derecho-al-voto>

2028 debería ser considerable el aumento del tamaño del padrón de paraguayos(as) en el exterior, así como el incremento de la cantidad de países donde se habiliten mesas receptoras de votos para las y los paraguayos.

Así también, como estrategia para reforzar las labores de inscripción, en septiembre de 2023 el TSJE y el Ministerio de Relaciones Exteriores suscribieron un convenio para habilitar que las y los paraguayos residentes en el extranjero también puedan inscribirse en los consulados, ya sea en forma presencial o vía internet⁸.

Elecciones generales y departamentales del 30 de abril de 2023

Situación del derecho al voto en el marco del desarrollo de la jornada electoral en locales y mesas de votación

En este apartado se abordarán ocho aspectos relativos al ejercicio de este derecho en las elecciones de abril de 2023. Por cada aspecto, se presentarán una reseña de aspectos legales, datos relevantes acerca de la situación de dicho aspecto a partir de los resultados de cuatro misiones de observación electoral desplegadas (dos nacionales y dos internacionales)⁹ y un breve análisis sobre estos datos.

- **Preparativos generales en los locales de votación:** mesa de consulta en cada local, máquina de votación de práctica en cada local.
- **Instalación y conformación de mesas receptoras de votos:** ubicación del cuarto oscuro, pluralidad en la conformación de la mesa.
- **Desarrollo de la votación:** electores(as) que ingresan acompañados(as) al cuarto oscuro, personas muy cerca del cuarto oscuro durante votación de electores(as).

8 Ministerio de Relaciones Exteriores, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguayos-residentes-en-el-exterior-podran-inscribirse-en-el-padrón-nacional-traves-de-los-consulados>

9 Hubo dos misiones de observación nacional desplegadas: a) una de ellas por parte del consorcio SAKĀ (en adelante SAKĀ), integrado por las organizaciones no gubernamentales Centro de Documentación y Estudios (CDE), Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Decidamos. La misión contó con 480 observadores(as) desplegados en 80 distritos en 16 departamentos y Asunción, quienes observaron 902 mesas en 279 locales de votación, así como el proceso de votación de 4.319 ciudadanos(as). El informe de la misión de SAKĀ se encuentra disponible en <https://saka.org.py/informe-de-la-observacion-electoral-ciudadana-saka/>; b) la otra misión de observación nacional estuvo a cargo de la ONG Alma Cívica, que tuvo 144 observadores(as) desplegados en 47 distritos en 15 departamentos y Asunción. En tanto, hubo dos misiones internacionales de observación: a) la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), cuyos observadores(as) visitaron 383 mesas receptoras de votos en los 17 departamentos y Asunción. El informe final de la MOE UE se encuentra disponible para acceso y descarga en <https://acortar.link/jkIRE4>; b) la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), cuya observación abarcó 839 mesas receptoras de votos en 201 locales de votación en los 17 departamentos y Asunción. El informe preliminar de la MOE/OEA se encuentra disponible para acceso y descarga en <https://acortar.link/adUg6r>

- **Cierre de la votación y escrutinio:** escrutinio público, lectura en voz alta de los resultados del escrutinio.

Aspecto 1. Mesa de consulta en cada local

El TSJE estableció que obligatoriamente debe haber mesas de consulta en todos los locales de votación (una mesa por local), que estarán a cargo de personas designadas por el TSJE. Estas mesas tienen, entre sus funciones, las siguientes: brindar orientaciones a electores(as) con alguna discapacidad y a todos los electores(as) en general; y disponer de máquinas de votación de práctica, para que los electores que lo necesiten o lo deseen ensayen cómo votar con la máquina.

Según la observación electoral de SAKÁ, el 85,6% de los locales observados contaba con mesas de consulta (239 locales); en tanto que el 14,6% de los locales observados no contaba con mesas de consulta (40 locales). Por otro lado, la MOE UE encontró que en el 92% de los locales observados había mesas de consulta (observación: el informe de la UE no detalla el total de locales observados respecto a este aspecto).

Los datos señalados son indicativos de un alto porcentaje de presencia de mesas de consulta en los locales. Sin embargo, es necesario seguir apuntando a contar con estas mesas en el 100% de los locales de votación, ya que las mismas constituyen una herramienta educativa-informativa a disposición de las y los ciudadanos el mismo día de las elecciones considerando, por un lado, que pueden existir datos e informaciones difundidos por el TSJE antes de la jornada electoral que no llegan a muchas de las personas que acudirán a votar (por ejemplo: indicaciones para el uso de la máquina de votación, presencia del padrón del local de votación en la mesa de consulta). Y, por otro lado, por el hecho de que desde estas mesas se debe proveer, a las mesas receptoras de votos, de ciertos insumos que necesiten para votar personas con alguna discapacidad. Además, las personas encargadas de las mesas tienen como función brindar orientaciones a electores(as) con discapacidad para que puedan votar sin inconvenientes.

Aspecto 2. Máquina de votación de práctica en cada local

El TSJE también dispuso la obligatoriedad de que, entre los diversos materiales y equipos que debe haber en una mesa de consulta, se contará con una máquina de votación de práctica, para ser utilizada por aquellos(as) electores(as) que necesiten o deseen ensayar cómo votar con la máquina antes de ir a votar en las mesas que les corresponden en el local.

De los 239 locales de votación en los que la observación electoral de SAKÃ constató la presencia de mesas de consulta, en el 92,3% de ellas había máquinas de práctica (223 locales); mientras que el 7,7% no las tenía (16 locales). Y en el caso de la observación realizada por Alma Cívica, el 12% de los observadores(as) informó que no había máquinas de votación de práctica en los locales donde estuvieron desplegados.

Al igual que en el aspecto anterior, aún es necesario que el TSJE adopte medidas para asegurar la presencia de máquinas de práctica en el 100% de los locales. Es cierto que el organismo electoral realizó acciones de capacitación sobre el uso de las máquinas de votación previamente al día de los comicios y que el proceso electoral 2023 fue el segundo consecutivo con voto electrónico, pero igual es oportuno contar con estas máquinas de práctica para electores(as) que necesiten practicar. Asimismo, debe considerarse que el desconocimiento del uso de la máquina es un factor que puede llevar a que electores(as) que desconocen dicho uso ingresen acompañados(as) al cuarto oscuro (voto asistido ilegal), lo cual a su vez constituye un riesgo para el libre ejercicio del voto (más información al respecto en el aspecto 5).

Aspecto 3. Ubicación del cuarto oscuro

La legislación electoral establece que, en cada mesa receptora de votos, el cuarto oscuro (o casilla de votación) debe estar colocado de modo a preservar el secreto del voto. Esto significa que su ubicación impedirá que cualquier persona pueda observar dentro del cuarto oscuro mientras un elector(a) está votando. Por tanto, los miembros de mesa deben asegurarse de la ubicación correcta del cuarto oscuro, por ejemplo, poniendo la abertura del cartón lo más cerca posible de una pared y/o en un sitio que no esté en lugares de circulación de personas.

En el caso de la observación electoral de SAKÃ, en el 92,9% de las mesas observadas el cuarto oscuro se encontraba correctamente colocado, y en el 7,1% de ellas no lo estaba. En tanto, «[...] la MOE/OEA también observó y recibió denuncias sobre vulneración del secreto del voto. En algunos centros de votación, el ‘cuarto oscuro’ no garantizaba el secreto del voto y en otros las máquinas de votación se colocaron en áreas abiertas, lo que permitió que otras personas pudieran caminar detrás de los electores(as) mientras sufragaban» (Informe preliminar de la MOE/OEA, página 5). Otro dato relevante sobre este aspecto surge de la observación realizada por Alma Cívica: el 18% de los observadores(as) señaló que notó cuartos oscuros que no se encontraban instalados para garantizar el secreto del voto.

Aquí es necesario insistir en la importancia del rol de los(as) miembros de mesa. Son ellos(as) quienes, antes de la apertura de las mesas, deben asegurarse de la adecuada ubicación de los cuartos oscuros. Complementariamente, por un lado, los(as) coordinadores(as) de locales de votación —que son designados(as) por el TSJE— y los miembros/delegados de las Juntas Cívicas deben colaborar con los(as) miembros de mesa en este control; y, por otro, el TSJE y los partidos políticos deben insistir sobre este punto en las capacitaciones dirigidas a los(as) miembros de mesa.

Aspecto 4. Pluralidad en la conformación de la mesa

El Código Electoral establece los procedimientos para la conformación inicial de las mesas en su artículo 177 (la conformación inicial se refiere a la realizada para dar apertura a la votación en la mesa), así como para la sustitución de miembros de mesa ante distintas situaciones que se podrían presentar (artículos 197 y 216). En el caso de la conformación inicial de las mesas, el Código obliga a la pluralidad plena, es decir, cada miembro debe haber sido nominado por una agrupación política diferente (3 miembros = 3 partidos diferentes). Esta disposición se sustenta en lo que podría considerarse uno de los postulados del sistema electoral paraguayo, que es el de control cruzado entre partidos políticos como forma de contribuir a la integridad de los procesos electorales y al respeto a la voluntad popular.

Respecto a la sustitución de miembros de mesa (ya sea por ausencia al inicio de la jornada electoral o por indisposición súbita durante el desarrollo de la jornada), algunos de los mecanismos dispuestos en el Código Electoral no aseguran del todo que se siga dando la pluralidad plena.

- El artículo 177 en su primera parte establece que, ante la ausencia de algún miembro titular al momento de constituir la mesa, el mismo será sustituido por su suplente. Esto todavía sí asegura la pluralidad plena, ya que cada titular debe contar con un suplente de la misma agrupación política. Pero en los dos siguientes ítems que se presentan, se indican mecanismos legales que ya no garantizan la pluralidad plena.
- En la segunda parte de este mismo artículo, se expresa textualmente: «En caso de ausencia de sus miembros, la Junta Cívica arbitrará la integración de la mesa». Esta redacción puede habilitar una actuación discrecional de los miembros de la Junta Cívica. En tal sentido, una de las prácticas habituales pero que no se encuentra contemplada en la legislación electoral es que, ante la ausencia del suplente del titular, la Junta Cívica dispone que alguno de los primeros electores presentes en la mesa asuma la función de miembro de mesa.

- El artículo 216 dispone dos mecanismos para la sustitución de un miembro de mesa durante el desarrollo de la jornada, en caso de indisposición súbita de alguno de los miembros: en primer lugar, que asuma cualquiera de los miembros suplentes; y en segundo lugar, que asuma cualquier elector del padrón de la mesa que se encuentre presente. Ninguno de estos dos mecanismos garantiza la pluralidad plena. Se podría quizá considerar que en el segundo caso la pluralidad no estaría en riesgo formalmente hablando, ya que el elector(a) asume como miembro en su rol de ciudadano(a), es decir, sin importar si responde o no a una agrupación política. Pero, en el primer mecanismo mencionado en este ítem, la pluralidad plena sí se ve formal y directamente afectada, ya que en el caso de que no esté el suplente del titular indispuerto podrá asumir cualquiera de los demás suplentes, que son de los mismos partidos de los otros dos miembros. Entonces, aquí la composición resulta en dos miembros de un partido y el restante de otro partido, quedando afectado el control cruzado, en vista de que las decisiones que debe tomar la mesa ante dudas o reclamos presentados se resuelven por votación de sus miembros (en caso de no haber consenso).

La MOE UE, citando como fuente al TSJE, indica en su informe de observación que, en la lista publicada un día antes de la jornada comicial por el organismo electoral, el 3% de las mesas receptoras de votos (397 mesas) tenía una composición de miembros de solo dos partidos, lo cual constituye un incumplimiento de la disposición legal ya mencionada. Si bien es una cifra baja, resulta preocupante que, en la composición inicial dispuesta por el TSJE, el principio de pluralidad en la conformación de las mesas ya se vea afectado negativamente y no sea garantizado en el 100% de las mesas.

Aspecto 5: Electores(as) que ingresan acompañados(as) al cuarto oscuro

De acuerdo a la normativa electoral, el único motivo para permitir que un elector(a) ingrese acompañado(a) al cuarto oscuro es que tenga algún tipo de discapacidad o dificultad visual o física que le impida utilizar la máquina de votación, y que la persona que le acompañe debe ser designada por el elector(a) y ser una persona de su confianza, pero en ningún caso la persona designada puede ser un apoderado(a). Esta disposición implica que el desconocimiento del uso de la máquina de votación no es un motivo permitido por ley para ingresar acompañado(a). Además, esta situación puede dar lugar a que el elector(a) no tenga una persona de confianza que le haya acompañado al local, y entonces se ve forzado a elegir que le acompañe alguna persona que no conoce. Y esto puede hacer que dichas personas se aprovechen del desconocimiento del elector y entonces hagan votar al elector(a)

por el candidato(a) de preferencia del acompañante y no del elector, siendo así gravemente vulnerada la libertad del votante.

Ante esta situación de desconocimiento del uso de la máquina, lo recomendable en última instancia es que el elector(a) ensaye con la máquina de práctica, que obligatoriamente el TSJE debe disponer en todos los locales de votación, como ya se indicó anteriormente.

En el caso de la observación electoral de SAKĀ, se encontró que en el 5,8% de las mesas observadas se presentaron casos de electores(as) que ingresaron acompañados(as) al cuarto oscuro a pesar de no tener discapacidad o dificultad física ni visual que les impida el uso de la máquina de votación. En el caso de la observación hecha por la MOE UE, el porcentaje de mesas donde hubo este tipo de casos es del 19%. Y la MOE/OEA «[...] observó un uso excesivo del voto asistido» (Informe preliminar de la MOE/OEA, página 5).

Y en cuanto a la observación electoral de Alma Cívica, el 67% de los observadores(as) indicó que presenciaron casos de electores(as) que ingresaron acompañados al cuarto oscuro, que en principio no tenían dificultad o discapacidad física alguna para votar con la máquina de votación.

Claramente, es necesario por un lado seguir insistiendo en futuros procesos electorales en la capacitación a la ciudadanía sobre el modo de uso de las máquinas de votación, y además teniendo en cuenta que, en el contexto de los avances tecnológicos, las máquinas sean diferentes en futuros comicios. Por otro lado, también debe insistirse en reforzar el rol de los miembros de mesa, en el sentido de que no tienen que permitir el voto asistido ilegal y que deben recomendar a las y los electores que ensayen con las máquinas de práctica, que debe haber en todos los locales de votación. También, por supuesto, el TSJE asegurará la presencia de máquinas de práctica en el 100% de los locales.

Aspecto 6. Personas muy cerca del cuarto oscuro durante votación de electores(as)

Este aspecto está estrechamente relacionado con el aspecto 3 (ubicación del cuarto oscuro) y con el aspecto 5 (electores/as que ingresan acompañados(as) al cuarto oscuro), dado que estos tres aspectos tienen directamente que ver con garantizar la libertad y privacidad del elector(a) para votar, evitando así ser coaccionado(a) o molestado(a) por otras personas mientras se encuentra en la casilla de votación. Una correcta ubicación del cuarto oscuro puede contribuir a evitar que haya personas que se acerquen mucho al mismo mientras que hay un elector(a) votando; pero también es clave un rol

de vigilancia de los(as) miembros de mesa, quienes deben asegurarse de no permitir que ciertas personas se aproximen al cuarto oscuro mientras haya un elector(a) dentro de él.

En el 5,1% de las mesas observadas por SAKÃ, los observadores(as) constataron situaciones en las que hubo personas muy cerca de la casilla de votación mientras un elector(a) se encontraba votando dentro de ella. Aquí también aplica lo expuesto en el aspecto 3 (ubicación del cuarto oscuro) sobre lo señalado por la MOE/OEA en su informe preliminar.

Los(as) miembros de mesa, además de asegurarse de la adecuada ubicación del cuarto oscuro antes de la apertura de la mesa, durante la votación deben cuidar que no haya personas que se aproximen a la casilla de votación mientras un elector(a) se encuentra votando dentro de ella.

Aspecto 7. Escrutinio público

El escrutinio público, establecido como obligatorio tanto en la Constitución Nacional (artículo 118) como en el Código Electoral (principalmente, artículos 6 y 221), es un aspecto fundamental para garantizar la integridad del proceso electoral y el pleno respeto a la voluntad ciudadana expresada a través del voto. Por tanto, en todas las mesas receptoras de votos el momento del escrutinio debe ser público, es decir que cualquier ciudadano(a) tiene derecho a presenciar el escrutinio. Este debe realizarse en el mismo lugar donde se situó la mesa de votación (artículo 222 del Código Electoral).

Datos correspondientes a la observación electoral de SAKÃ señalan que en 4,4% de las mesas observadas el escrutinio no fue público.

Por más de que sea una cifra baja, es preocupante que, después de tantas elecciones en el periodo democrático, aún se presenten casos de mesas receptoras de votos en las que el escrutinio no fue público. Esto afecta sobremanera a la transparencia del proceso electoral.

Aspecto 8: Lectura en voz alta de los resultados del escrutinio

El Código Electoral obliga al presidente(a) de mesa a dar lectura de los resultados del escrutinio en voz alta (artículo 227). Este es un aspecto que contribuye a la transparencia del escrutinio y al acceso a una información pública clave, que es la del resultado de la votación en la mesa.

La observación electoral de SAKÃ encontró que, en el 43,3% de las mesas observadas, los presidentes(as) de mesa no leyeron en voz alta los resultados del escrutinio.

El cumplimiento de esta disposición legal es muy importante para la transparencia del proceso electoral. La lectura en voz alta de los resultados, la integridad de las actas de escrutinio y de los certificados de resultados son tres dispositivos obligatorios para la plena publicidad de los resultados de la votación.

Situación de aspectos no relacionados directamente con el desarrollo de la jornada electoral al interior de los locales y en las mesas de votación

Traslado de electores(as) al local de votación

El traslado de electores(as) es habitualmente utilizado, por parte de ciertos sectores de algunas organizaciones políticas, como una forma ilegítima de conseguir votos, afectando seria y negativamente la libertad de muchos ciudadanos(as) en el ejercicio de su derecho al voto. Y esta práctica, en gran medida, se enmarca también en la nefasta costumbre de «compra de votos».

Con relación a los comicios de abril de 2023, en su informe final de la observación electoral que realizó, la MOE UE incluyó la siguiente recomendación (página 31): «Debería desalentarse el transporte de votantes durante la jornada electoral por parte de los partidos políticos. El Estado podría considerar la posibilidad de facilitar el transporte público durante la jornada electoral»¹⁰. Como contexto relativo a esta recomendación, el informe de la MOE UE expresa que más de la mitad de los observadores de la UE desplegados en la jornada electoral del 30 de abril de 2023 señalaron la existencia de transporte organizado de electores(as) en inmediaciones de los locales de votación.

Ante la persistencia de esta lamentable práctica, sería muy oportuno que el Estado disponga de transporte público gratuito para las y los ciudadanos el día de las elecciones. Y la disponibilidad de transporte debería ser masiva y accesible a las comunidades más alejadas de los locales de votación, entre ellas las indígenas. La distancia excesiva entre muchas comunidades y los locales de votación es un aspecto que muy probablemente contribuya a exponer a ciudadanos(as) a ser trasladados por operadores políticos, siendo afectados(as) así negativamente en su libertad de elección al momento de votar por uno u otro candidato(a).

¹⁰ Informe final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, de las elecciones del 30 de abril de 2023. Documento disponible para su acceso y descarga en https://www.eeas.europa.eu/eom-paraguay-2023/lamisiono%CC%81n-de-observacio%CC%81n-electoral-de-la-unio%CC%81n-europea-paraguay-2023-present%C3%B3-hoy-su-informe_es?s=410304

Propaganda electoral

El Código Electoral establece que la propaganda electoral en la vía pública y a través de medios de comunicación debe concluir 48 horas antes del inicio del día de las elecciones. Sin embargo, la normativa no incluye la prohibición de propaganda a través de internet y redes sociales. En los comicios de abril de 2023 nuevamente proliferó propaganda electoral en estos espacios virtuales durante los dos días de la veda electoral.

Una de las tantas mejoras que precisa la normativa electoral nacional es que el plazo de finalización de la propaganda electoral, 48 horas antes del día de las elecciones, también rijan para la propaganda en internet y redes sociales. En numerosos artículos sobre el derecho a la participación política en informes de años anteriores, se planteó esta recomendación. En sus informes de observación de los comicios de abril de 2023, tanto la MOE UE (en su informe final) como la MOE/OEA (informe preliminar) incluyeron recomendaciones sobre esta cuestión.

- «Ampliar el marco jurídico aplicable a los medios de comunicación tradicionales en relación con la campaña electoral, para incluir la campaña política en línea» (recomendación n.º 7, página 31 del informe de MOE UE).
- «Regular el uso de la propaganda política en medios digitales y redes sociales» (página 23 del informe de MOE/OEA).

ABORDAJE DE TEMAS RELATIVOS AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Situación de la implementación de la firma electrónica de ciudadanos(as) para apoyar proyectos de ley y de ordenanza

En septiembre de 2022 fue promulgada la Ley N.º 6983/2022 «Que modifica los artículos 266 y 271 de la Ley N.º 834/1996 “Que establece el Código Electoral paraguayo” y sus modificatorias y el artículo 39 de la Ley N.º 3966/2010 “Orgánica Municipal”»¹¹, a través de la cual se habilitó la firma electrónica como válida para la recolección de firmas tendiente a la presentación de proyectos de ley y de ordenanza. Además, esta ley redujo la cantidad de firmas necesarias: antes de esta ley se precisaba la firma de al menos el 2% de los electores(as) inscriptos en el RCP; con esta ley el porcentaje se redujo al 1%. Claramente, esta ley contribuye a mejorar las condiciones para aumentar la

11 Ley N.º 6983/22, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, <https://www.bacn.gov.py/archivos/10742/LEY+6983.pdf>

utilización de la herramienta de la iniciativa popular, de casi nulo uso durante el periodo democrático¹².

La Ley N.º 6983/2022 también dispone que el TSJE debe habilitar dentro de su sitio web un portal de acceso público para recoger las firmas electrónicas de ciudadanos(as) que deseen apoyar algún proyecto en particular. En efecto, en enero de 2023, el TSJE informó que habilitó el portal *iniciativapopular.tsje.gov.py*¹³ y en él se encuentran los diferentes proyectos disponibles para ser apoyados a través de la firma electrónica de ciudadanos(as); y al seleccionar cualquiera de ellos en el portal se habilita una pantalla para realizar la firma electrónica.

Al momento del cierre de este informe, en el portal se encuentran disponibles, para firmas electrónicas de ciudadanos(as), un total de 11 proyectos.

ABORDAJE DE TEMAS RELATIVOS A LOS ARTÍCULOS 124 A 126 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Financiamiento político: situación del marco legal en general y planteamientos desde algunos sectores sobre el subsidio electoral

El marco legal del financiamiento político en Paraguay lo componen artículos varios del Código Electoral, así como tres leyes posteriores (Ley N.º 4743/2012, Ley N.º 6167/2018, Ley N.º 6501/2020) y diversas resoluciones emitidas por el TSJE¹⁴. El mismo está caracterizado, en cuanto al origen de los fondos, por ser un sistema mixto: los ingresos de fuentes públicas (subsidio electoral y aporte estatal) y los de fuentes privadas.

Las tres leyes arriba citadas y promulgadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Código Electoral tuvieron un doble impacto: por un lado, trajeron algunas mejoras al marco legal —pero aún insuficientes en su conjunto— orientadas a un mejor control del financiamiento político tanto en cuanto a los ingresos como a los gastos; por otro lado, generaron confusiones, contradicciones e imprecisiones que dificultan la comprensión de ciertas disposiciones legales al respecto.

12 Antes de la entrada en vigencia de esta ley, solamente en dos ocasiones se había utilizado la vía de la iniciativa popular, y una de ellas justamente fue para la presentación de esta propuesta de ley.

13 «Ciudadanía ya puede apoyar iniciativas populares de forma digital», TSJE, 20 de enero de 2023, <https://www.tsje.gov.py/noticias/leer/10359-ciudadania-ya-puede-apoyar-iniciativas-populares-de-forma-digital.html>

14 Entre ellas, una a destacar es la Resolución N.º 33/2022 del TSJE «Por la que se aprueba el Reglamento de financiamiento político», emitida en junio de 2022. En los artículos 81 a 83 de este reglamento se hace referencia a infracciones en las que pueden incurrir las agrupaciones políticas en la presentación de documentos y rendiciones de cuentas, así como la sanción consistente en reducir el monto de subsidio electoral destinado a aquellas que cometen infracciones.

Sobre lo señalado en el párrafo anterior, es pertinente hacer referencia al estudio *Diagnóstico sobre Financiamiento Político en Paraguay*, publicado en octubre de 2023, que en una parte señala lo siguiente:

Las reformas deben ser encaradas de forma sistémica. Existe un consenso que el Marco Regulatorio del Financiamiento Político es confuso e incoherente, y esto en gran medida se debe a que las modificaciones introducidas han perdido de vista las relaciones de interdependencia entre las diferentes variables del sistema electoral y el sistema político. Por lo tanto, los diferentes actores institucionales involucrados deberían coordinarse para realizar una reorganización completa del marco legal —considerando una mirada integral— en un solo corpus¹⁵.

Además del enorme desafío de encarar una armonización del marco legal para eliminar las confusiones e imprecisiones varias, otros desafíos a nivel legal e institucional-administrativo para avanzar hacia una mejora integral en todo lo que hace al financiamiento político son al menos los siguientes:

- Fortalecer las disposiciones legales y los procedimientos administrativos para impedir el ingreso, a las arcas de los partidos y a los fondos para las campañas electorales, de fondos privados provenientes de actividades ilegales (dinero «sucio»).
- Revisar los desajustes legales y prácticos aún existentes a partir de la incorporación del voto preferencial. Se efectuó cierta adecuación al marco legal del financiamiento político, pero dicha adecuación es aún una tarea inconclusa. En la matriz legal del financiamiento político siguen predominando los partidos y movimientos políticos como actores centrales, y no las candidaturas individuales que adquirieron mayor impacto en el sistema electoral con la implantación del voto preferencial.
- Seguir reforzando la coordinación entre diferentes instancias estatales con responsabilidad legal en el control y la mejora integral de todo lo referente al financiamiento político (TSJE, Contraloría General de la República, Seprelad, Ministerio Público, Banco Nacional de Fomento)¹⁶.

15 En la página 26 de la publicación del estudio *Diagnóstico sobre Financiamiento Político en Paraguay*, de autoría del investigador paraguayo Guzmán Ibarra. Esta investigación, que abarcó las elecciones municipales de 2021 y las generales de 2023, se basó en una metodología cualitativa: se realizaron entrevistas semiestructuradas, en un periodo de dos años, a 27 actores claves, entre los que se encontraron candidatos(as), operadores y dirigentes políticos, así como miembros de instancias estatales con diferentes responsabilidades en el control del financiamiento político. El estudio fue publicado por la entidad IDEA Internacional, y se encuentra disponible para acceso y descarga en <https://www.idea.int/publications/catalogue/diagnostico-sobre-financiamiento-politico-en-paraguay?lang=es>

16 Una acción enmarcada en la coordinación interinstitucional, en el periodo de este informe, fue la firma de un convenio entre el TSJE y la Seprelad, para el control de lavado de activos. «TSJE y SEPRELAD firman convenio para controlar lavado de activos en campañas electorales», TSJE, 4 de julio de 2023, <https://tsje.gov.py/noticias/leer/10612-tsje-y-seprelad-firman-convenio-para-controlar-lavado-de-activos-en-campanas-electorales.html>

En cuanto al resultado del proceso de rendición de cuentas de las agrupaciones políticas en el marco de las elecciones de abril de 2023 y la revisión de las mismas por parte de la Contraloría General de la República, al momento del cierre de la redacción de este artículo, dicho proceso aún no había culminado.

OTROS TEMAS RELEVANTES SOBRE EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Observación electoral nacional 2023: TSJE adopta incorrecta decisión de negar acreditación a iniciativas de la sociedad civil

La observación electoral ha sido y sigue siendo una herramienta que tiene por objetivo contribuir al control y la mejora integral de los procesos electorales en sus tres fases (preelectoral, día de las elecciones y fase poselectoral), y a aumentar las garantías para el ejercicio del derecho a la participación política. Es una herramienta que sigue siendo utilizada a nivel mundial por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales varios, y existe mucha bibliografía (nacional e internacional) que recoge los aportes y efectos positivos de las misiones de observación electoral.

En Paraguay, la primera experiencia de observación electoral nacional tuvo lugar en ocasión de las elecciones municipales de 1991 cuando se conforma SAKÁ, que es el nombre que llevó un consorcio que en dicha oportunidad fue integrado por entidades no gubernamentales nacionales e internacionales¹⁷. Con algunos cambios en su integración, SAKÁ volvió a realizar observación electoral en las generales de 1993, 1998 y 2008 y en las municipales de 2010¹⁸. En comicios posteriores, otras diferentes entidades de la sociedad civil también llevaron a cabo misiones de observación electoral, entre ellas: Paraguay Inclusivo, integrada por Decidamos y Fundación Saraki (2015); Semillas para la Democracia (2018); Fundación Saraki (2018); reAcción (2018); Fuproci (2018); Alma Cívica (2021 y 2023); y SAKÁ retornó a la observación electoral en 2023. También en algunos comicios —incluyendo las elecciones generales 2023— hubo misiones de observación desplegadas por organismos internacionales.

Con varias de las iniciativas desde la sociedad civil, las organizaciones impulsoras firmaron convenios con el TSJE a fin de acreditarlas como misiones de observación y para entregar acreditaciones a las y los observadores que se desplegarían en diversos locales de votación a nivel país. Varias de estas misiones se realizaron sin haber convenio de por medio con el

17 En 1991, SAKÁ estuvo integrada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), el Grupo de Ciencias Sociales (GCS), la entidad CECIEC y el Instituto para el Desarrollo y la Integración de América Latina (IDIAL).

18 Desde 1993 en adelante, hubo tres organizaciones que se mantuvieron en forma permanente como integrantes de SAKÁ: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Decidamos.

TSJE —y, por ende, no había acreditaciones a observadores(as)—, pero esto formalmente no impide hacer la observación, ya que existen disposiciones constitucionales y legales que avalan la observación electoral¹⁹; además, ninguna disposición constitucional ni legal prohíbe llevarla a cabo.

Entonces, en términos prácticos, las acreditaciones otorgadas por el TSJE constituían una herramienta para aportar tranquilidad y seguridad a las y los observadores con la finalidad de ejercer su rol —ante hechos de amedrentamiento que eventualmente pudieran sufrir por parte de ciertos operadores(as) y apoderados(as) de algunas agrupaciones políticas—, así como un reconocimiento del Estado a la importancia de la observación electoral ciudadana como una iniciativa que contribuye al control y la mejora de los procesos electorales.

Sin embargo, la no existencia de una regulación específica sobre el otorgamiento de acreditación a misiones de observación electoral ciudadana nacional, por parte del TSJE, daba una oportunidad de discrecionalidad a las autoridades de turno del TSJE en el sentido de que no había una regla concreta e imparcial escrita sobre con qué entidades de la sociedad civil firmar o no convenios para acreditarlas. De esta forma, tanto algunas entidades de la sociedad civil como ciertos organismos internacionales empezaron a considerar como necesaria la aprobación y puesta en vigencia de una ley específica que regule la observación electoral nacional²⁰, la cual establezca con claridad el procedimiento para acreditar a misiones de observación nacional y a sus observadores(as), pero siempre asegurando que la observación electoral es una práctica legítima para aportar a la vigencia del derecho a la participación política de las y los ciudadanos en los procesos electorales.

En septiembre de 2022, seis diputados(as) de tres partidos políticos diferentes presentaron el proyecto de ley «Que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional», al cual se hizo referencia en el artículo sobre el derecho a la participación política incluido en el informe de derechos humanos del año 2022. Dicha propuesta legislativa fue girada a dos comisiones y, en marzo de 2023, una de ellas emitió un dictamen recomendando su aprobación con modificaciones. Desde entonces, el proyecto de ley no ha tenido movimiento en su tramitación²¹.

19 La observación de la instalación y el funcionamiento de las mesas receptoras de votos, así como el escrutinio público son garantías establecidas en la normativa (constitucional y legal) en su conjunto. Estas disposiciones habilitan plenamente la realización de una observación electoral ciudadana.

20 Según datos recolectados por IDEA Internacional, incluidos en el documento «Reconocer la observación electoral ciudadana en Paraguay: Un análisis normativo con perspectiva regional. Serie Observación electoral», de autoría del investigador Lluís Juan Rodríguez y publicado por IDEA Internacional en este año 2023, en 16 de 20 países de América Latina analizados se cuenta con regulación de la observación electoral nacional (en 11 países a través de leyes y en 5 por medio de resoluciones o reglamentos). En la página 16 del documento, disponible en <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2023/05/Reconocer-observacion-electoral-ciudadana-en-Paraguay.pdf>

21 «Ficha Técnica del Expediente», *Silpy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 26 de noviembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/f126658>

Otra intención de regulación de la observación electoral nacional, que sí llegó a término, fue la emisión, por parte del TSJE en fecha 17 de febrero de 2023, de la Resolución N.º 21/2023 «Por la que se aprueba el reglamento para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional para las elecciones nacionales y departamentales año 2023». Esta tuvo posteriormente algunas modificaciones a través de la Resolución N.º 49/2023 emitida por el TSJE el 24 de marzo de 2023.

Este reglamento del TSJE adolece de varias falencias. Algunas de ellas se resumen a continuación:

- a) A nivel global, tiene una redacción genérica y poco precisa, que en la práctica lamentablemente permite una amplia discrecionalidad y facultad interpretativa al TSJE como autoridad de aplicación del reglamento. Esto va en contra de la necesaria certeza y claridad que deben caracterizar a este tipo de documentos, de modo que las entidades regidas a este reglamento justamente tengan claridad en cómo deben dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en él.
- b) En el artículo 13 titulado «Impedimentos» se señala que, entre las personas que no podrán ser observadores(as) electorales, están «dirigentes y activistas de organizaciones políticas» (inciso b) y «menores de edad» (inciso d). La expresión «activistas de organizaciones políticas» en el inciso b es absolutamente genérica y en ninguna parte del reglamento se define a quiénes se considera como activistas de organizaciones políticas, dándole erróneamente al TSJE una discrecionalidad para decidir quiénes son activistas políticos y quiénes no; esto vulnera el derecho de ciudadanos(as) a ser observadores(as) electorales. Y en cuanto a la prohibición de que menores de edad sean observadores(as), debe considerarse que varias de las iniciativas de observación electoral nacional llevadas a cabo durante el periodo democrático contaron con adolescentes menores de 18 años como observadores(as), por supuesto, con el consentimiento de los padres o tutores. La observación electoral se ha constituido para estos adolescentes en un mecanismo muy valioso para que los mismos incrementen su formación cívica, y además muchos de ellos(as) ya venían teniendo experiencia de procesos cívicos como directivos o integrantes de centros de estudiantes secundarios. Asimismo, el propio TSJE cuenta con programas de pasantías electorales, de las que participan estudiantes de los últimos años de colegio.
- c) Este reglamento fue emitido muy tardíamente: apenas dos meses y medio antes de las elecciones y las modificaciones, 37 días antes. Los numerosos requisitos exigidos tan cerca del día de los comicios a las entidades que deseen acreditarse tuvieron un impacto logístico considerable en

dichas entidades y las obligaron a trabajar contrarreloj para dar cumplimiento a todas estas requisitorias. Estas complicaciones causadas por la muy tardía emisión de este reglamento no habrían sido tales si el mismo se hubiera emitido con la debida antelación.

- d) No prevé un mecanismo efectivo y con aplicación prudencial de plazos para solicitar reconsideración ante la denegación de otorgar acreditaciones a misiones de observación nacional²².

Antes de haberse emitido este reglamento, dos entidades de la sociedad civil ya habían anunciado que iban a desplegar misiones de observación nacional, y ya se encontraban realizando preparativos desde hace varios meses: el consorcio SAKÁ (integrado por CDE, CIRD y Decidamos) y la ONG Alma Cívica. Ambas instancias, en comicios anteriores, sin inconveniente alguno habían firmado convenios con el TSJE para ser acreditadas: SAKÁ en 2008 y 2010, y Alma Cívica en 2021.

Tanto SAKÁ —representada por Decidamos ante el TSJE— como Alma Cívica presentaron al TSJE solicitudes para ser acreditadas como misiones de observación nacional. El TSJE, mediante resoluciones emitidas el 20 de abril de 2023, resolvió denegar la acreditación a ambas entidades²³. El hecho de que esta decisión del TSJE se haya dado apenas 10 días antes de la jornada electoral es un claro ejemplo del despropósito del organismo electoral de haber emitido el reglamento de la observación electoral en forma tan tardía y tan cerca del día de los comicios.

Respecto a los argumentos esgrimidos por el TSJE en sus resoluciones para rechazar la acreditación solicitada por ambas entidades, se indican tales argumentos y además se analiza si los mismos son o no pertinentes y si están o no avalados por el reglamento del TSJE sobre la observación electoral.

- **Decidamos (en representación de SAKÁ).** El TSJE rechazó indicando que la realización de un conteo paralelo (vía cómputo muestral) de los resultados de la votación y la difusión de dicho conteo no pueden formar parte de la labor de una misión de observación electoral. Sobre esta argumentación del TSJE, es pertinente contraponer el siguiente análisis:
 - Desde el momento en que el escrutinio público es una disposición obligatoria establecida por la Constitución Nacional y el Código Electoral, el principio de publicidad del mismo habilita a cualquier ciudadano y entidad (sea o no estatal) a difundir los resultados del

22 Al respecto, en su informe final, la MOE UE expresa: «El reglamento sobre la observación nacional no prevé un mecanismo ágil para recurrir las decisiones del TSJE relativas a la denegación de acreditaciones» (página 14 del informe).

23 Resolución N.º 114/2023, por la que el TSJE no hace lugar a la solicitud de acreditación de Alma Cívica; y Resolución N.º 115/2023, por la que el TSJE no hace lugar a la solicitud de Decidamos en representación de SAKÁ.

escrutinio. Y el conteo paralelo es una forma de difusión de los resultados del escrutinio público.

- El conteo paralelo fue parte de diversas misiones de observación electoral nacional en varios países de América Latina: Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Honduras, República Dominicana.
 - SAKĀ realizó conteos paralelos (la mayoría vía cómputo muestral) en comicios de los años 1991, 1993, 1998, 2008 y 2010. La observación electoral de 2008 y 2010, que contó con convenios firmados con el TSJE, también incluyó cómputo paralelo. En todos estos casos, el conteo paralelo de SAKĀ se efectuó a partir de los resultados de la votación en las mesas, recolectados por los voluntarios(as) observadores(as) de SAKĀ.
 - En ninguna parte del reglamento emitido por el TSJE se prohíbe la realización de conteo paralelo por parte de una misión de observación. En caso de que esta prohibición se hubiera incluido, la misma iba a ser inconstitucional, por ser violatoria del principio de publicidad del escrutinio.
- **Alma Cívica.** La resolución del TSJE señala que, al momento de solicitar su acreditación, Alma Cívica tenía en su Consejo Directivo a un candidato a senador(a) nacional, y que esto afecta al cumplimiento del reglamento de la observación electoral y genera una duda razonable respecto al cumplimiento de los principios de la observación electoral nacional incluidos en dicho reglamento. En cuanto a esto, es oportuno contraponer los siguiente argumentos:
 - En ninguna parte de la resolución del TSJE se explica por qué la presencia de un candidato en el Consejo Directivo implica una duda razonable en cuanto al cumplimiento de los principios de la observación electoral nacional. Además, la resolución tampoco señala cuál o cuáles son los principios que se estarían incumpliendo;
 - Durante el proceso de análisis de la solicitud de acreditación de Alma Cívica, dicha organización informó y presentó documentación al TSJE relativa a que ningún candidato(a) formaba parte de su Consejo Directivo;
 - El artículo 11 del reglamento establece cuáles son los requisitos para solicitar acreditación. Además, ninguno de estos requisitos tiene que ver con la prohibición de que candidatos formen parte del cuerpo directivo de la entidad solicitante. En su resolución de

denegación de la acreditación a Alma Cívica, el TSJE no habla de que Alma Cívica haya incumplido alguno de estos requisitos;

- El artículo 13 del reglamento señala que, entre las personas que no podrán ser observadores(as), están los candidatos a cualquiera de los cargos en disputa (inciso a). El listado de observadores(as) propuestos, que fue presentado por Alma Cívica al TSJE, no incluye a candidato alguno.

SAKĀ y Alma Cívica en sendos comunicados, por un lado, se refirieron a lo resuelto por el TSJE y, por otro, confirmaron que de todas formas sí harán observación electoral el 30 de abril de 2023, amparadas en disposiciones constitucionales y del Código Electoral²⁴. Además de lamentar la decisión del TSJE de no otorgarle la acreditación, SAKĀ expresa en su comunicado lo siguiente:

Aunque la disposición del TSJE no impide el trabajo de SAKĀ, genera un ambiente disuasorio para la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos políticos, representa un retroceso en las prácticas electorales alcanzadas desde la transición y sienta un precedente negativo para la transparencia de los comicios en Paraguay²⁵.

La emisión extremadamente tardía del reglamento de la observación electoral por parte del TSJE y su decisión de no acreditar a misiones de observación nacional generaron repercusiones. Por un lado, la MOE/OEA, en su informe preliminar, señaló que: «En este contexto, entiende que la aprobación y modificación a destiempo del reglamento mencionado no solo atentan contra la certeza y seguridad jurídicas, sino que también dificultan la observación electoral nacional» (página 17 del informe). Es decir, la introducción de nuevas reglas a la normativa electoral, apenas unas semanas antes de la jornada comicial, claramente perjudica a las partes afectadas y no les brinda el tiempo necesario para adecuar su actuación a las nuevas disposiciones.

En línea con esta preocupación expresada por la MOE/OEA, la misma incluyó en su informe la siguiente recomendación: «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».

24 Comunicado de SAKĀ disponible en <https://saka.org.py/saka-lamenta-la-decision-del-tsje-de-no-otorgarle-la-acreditacion-como-organizacion-de-observacion-electoral/>

25 Teniendo presente la posibilidad de amedrentamiento a observadores(as) el día de las elecciones por no tener acreditación del TSJE, SAKĀ elaboró y facilitó un documento de respaldo para los observadores(as), titulado «La Constitución y la Ley protegen la observación electoral» —el cual también lo hizo público—, que se encuentra disponible en <https://saka.org.py/la-constitucion-y-la-ley-protegen-la-observacion-electoral/>

Por otro lado, en su informe final, la MOE UE, sobre el caso de SAKÃ (representada por Decidamos en la gestión de solicitud de acreditación ante el TSJE), indica 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). Y continúa señalando lo siguiente: «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). Adicionalmente, la MOE UE reitera una de sus recomendaciones emitidas ya en ocasión de la observación que hizo de las elecciones generales 2018, de regular a través de una ley la observación electoral nacional (recomendación n.º 14 del informe 2023).

En cuanto a Alma Cívica, en simultáneo a la gestión que estaba realizando ante el TSJE para obtener la acreditación, algunos medios de comunicación realizaron numerosas publicaciones, en las que básicamente se afirmaba que Alma Cívica, a través de la observación electoral, pretendería influir en el control del proceso electoral para favorecer a determinados candidatos(as) de listas opositoras al Partido Colorado (ANR): por un lado, a Soledad Núñez, candidata a vicepresidenta de la República por la Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay; y, por otro lado, a Bruno Defelippe, candidato a senador dentro de la lista de la Alianza Encuentro Nacional. En el caso particular de Núñez, ella fue la fundadora de Alma Cívica en 2021 y la directora ejecutiva de dicha entidad hasta varios meses antes de las elecciones de este año; y en el caso de Defelippe, fue vocal del Consejo Directivo hasta la primera parte de abril de 2023. Es decir, al momento de las elecciones del 30 de abril de 2023, ninguno de estos dos candidatos tenía vínculo formal alguno con Alma Cívica.

Un relevamiento realizado por Alma Cívica encontró que al menos 36 publicaciones digitales fueron realizadas por algunos medios de comunicación, en las cuales gran parte del contenido se basaba en denunciar esta supuesta intención de Alma Cívica de favorecer a los candidatos citados. La mayoría de estas publicaciones fueron de los siguientes medios: La Nación, Universo 970, Portal www.hoy.com.py y ADN Digital.

Respecto a este conjunto de publicaciones, Alma Cívica emite un comunicado en fecha 17 de abril de 2023²⁶, en el cual hace mención a «[...] diversos ataques y hostigamientos recibidos contra Alma Cívica, que instigan a la persecución y a la violencia política y mediática, a través de publicaciones periodísticas y de cuentas o perfiles en redes sociales con contenido falso y/o contexto manipulado que tienen por fin único desinformar y confundir a la

26 Comunicado disponible en https://twitter.com/search?q=%40almacivica%20comunicado&src=typed_query

ciudadanía y atentar contra la democracia en nuestro país [...]». Además, en este comunicado Alma Cívica reafirma su carácter de organización apartidaria, que actúa con independencia de toda fuerza política.

Lo acontecido con estas publicaciones dirigidas a Alma Cívica se suma lamentablemente a una lista de varios casos ocurridos en los últimos años, en los que el mal tratamiento de ciertas informaciones y el inexacto contenido de publicaciones emitidas por parte de algunos medios de comunicación pueden injustamente afectar en forma negativa el rol de muchas organizaciones de la sociedad civil que buscan aportar a un mejor accionar del Estado hacia la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Desde una perspectiva de derechos, resulta preocupante que nuevamente haya tenido lugar un proceso electoral con diversas debilidades legales y falencias institucionales que persisten en el tiempo, las cuales afectan negativamente las garantías para el ejercicio pleno del derecho al voto en particular y del derecho a la participación política en su amplio sentido. En cuanto a las debilidades legales, claramente la respuesta que debe dar el Estado es impulsar una reforma de una normativa electoral caracterizada por la dispersión, por las imprecisiones de muchas de las disposiciones existentes, y por la ausencia de otras extremadamente necesarias. Estas disposiciones ausentes son señaladas dentro las recomendaciones de este artículo.

Para el impulso de esta reforma electoral, sería oportuno considerar dos insumos principales, que ya se encuentran en el ámbito del Poder Legislativo desde hace varios años:

- El proyecto de ley «Que modifica la Ley N.º 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral, y de la Ley N.º 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo», elaborado por una Comisión Técnica conformada por el TSJE, y presentado en 2014 en la Cámara de Diputados.
- El Informe final de la Comisión Especial del Senado para la Reforma Electoral, producido en el año 2018.

En lo que respecta al plano institucional, la actuación del TSJE y de los partidos políticos sigue presentando numerosas falencias:

- En el caso del TSJE: a) el organismo electoral debe garantizar en un 100% la logística para el día de las elecciones, visto que en estas elecciones de abril de 2023 no todos los locales de votación contaban con mesas

de consulta y máquinas de votación de práctica; b) en una cuestión que puede considerarse tanto del plano institucional como normativo, el TSJE debe emitir con la debida antelación aquellas resoluciones que tienen directa implicancia en introducir y/o cambiar reglas de juego claves del proceso electoral; emitir resoluciones de este tipo durante el proceso electoral no aporta certeza en cuanto a las reglas de juego y afecta a la seriedad del proceso; c) el organismo electoral nuevamente no ha habilitado la participación, en este proceso electoral 2023, de profesionales informáticos de la sociedad civil en la auditoría del sistema y equipos de voto y escrutinio electrónicos, afectando la transparencia y favoreciendo la opacidad en un aspecto extremadamente sensible respecto al ejercicio del voto y a los resultados de la votación; y d) la negativa de acreditar a misiones de observación electoral ciudadana nacional constituye una decisión que va totalmente de contramano a principios constitucionales y legales que garantizan la total publicidad del acto comicial —exceptuando, por supuesto, el ámbito del cuarto oscuro—, del escrutinio y de los resultados de la votación.

- El inadecuado desempeño de muchos miembros de mesa es señal de que el TSJE y las agrupaciones políticas deben dedicar mayores esfuerzos para fortalecer la capacitación de los mismos. Para las elecciones de abril de 2023 se precisó la presencia de cerca de 74.000 miembros de mesa (la mitad titulares y la mitad suplentes), cifra que indica que las actividades de capacitación a los mismos(as) deben iniciarse con suficiente antelación para llegar al 100% de ellos(as).

RECOMENDACIONES

A nivel normativo

El TSJE y el Poder Legislativo deben:

- Encarar una reforma integral de la normativa electoral, a fin de incorporar diversas disposiciones que favorezcan las garantías para el ejercicio del derecho al voto en particular y el derecho a la participación política en su amplia conceptualización; y también de modo a eliminar las numerosas confusiones, contradicciones e imprecisiones que predominan en la normativa. Entre las disposiciones que deberían ser seriamente consideradas en el contexto de la reforma electoral, están al menos las siguientes:
- La despartidización en la integración de las mesas receptoras de votos.

- El establecimiento de transporte público gratuito en el día de las elecciones, para facilitar el traslado de ciudadanos(as) a los locales de votación.
 - Regular la propaganda electoral en espacios digitales (sitios web y redes sociales), imponiéndole la misma limitación del plazo vigente para la propaganda en la vía pública y medios de comunicación.
 - Adopción de medidas varias para favorecer la participación política de las mujeres.
- Incluir, dentro de la reforma integral de normativa electoral, la mejora de la normativa sobre financiamiento político, para reforzar los controles del movimiento de ingresos y gastos por parte de las agrupaciones políticas y también para corregir las varias imprecisiones y confusiones que están presentes en la normativa al respecto.
- Emitir en futuros procesos electorales, con la debida antelación, aquellas resoluciones que guardan especial relevancia en cuanto al establecimiento de reglas fundamentales en el proceso electoral. Idealmente, dichas resoluciones deberían emitirse al mismo momento de emitirse la resolución del TSJE por la que se aprueba y se pone en vigencia el cronograma electoral de un proceso comicial, que suele hacerse en torno a 18 meses antes del día de las elecciones. La tardía emisión de resoluciones de este tipo, como por ejemplo la resolución por la cual se aprobó el reglamento para la observación electoral nacional, implica la introducción de nuevas reglas de juego a un proceso electoral ya muy avanzado y no brinda el tiempo razonable para que los actores afectados se adecuen a las nuevas reglas.
- Respecto a la regulación de la observación electoral ciudadana nacional, por un lado, el Poder Legislativo debe avanzar en el estudio del proyecto de ley existente en la Cámara de Senadores; y, por otro, el TSJE debe derogar las resoluciones 21/2023 —que aprueba el reglamento de la observación electoral nacional— y 49/2023 —que modifica algunas partes del reglamento aprobado por la resolución antes citada—, por sus notorias deficiencias y por no ser una resolución el mecanismo apropiado a fin de establecer garantías adecuadas para el ejercicio de una herramienta de tanta relevancia como lo es la observación electoral.

A nivel institucional-administrativo

El TSJE debe:

- Aumentar la cantidad de locales de votación a fin de aumentar la cercanía entre los locales y los lugares de residencia de las y los ciudadanos para facilitar el acceso de los mismos(as) a dichos locales; incrementar el número de mesas receptoras de votos para disminuir la larga espera en el acto de votar, que afecta a muchos ciudadanos(as).
- Garantizar la presencia de mesas de consulta y máquinas de votación de práctica en el 100% de los locales de votación en próximos procesos comiciales.
- Dedicar, junto con los partidos políticos, mayores esfuerzos para la capacitación de los(as) miembros de mesa, teniendo en cuenta la persistencia de debilidades en el rol de muchos de ellos(as) durante la jornada electoral. La disposición inadecuada de los cuartos oscuros, la no elaboración de actas de incidentes en situaciones que sí ameritan, la autorización de voto asistido en situaciones que no corresponden y la no aplicación de algunas pautas fundamentales durante el escrutinio son algunos ejemplos de errores cometidos por muchos(as) miembros de mesa, que vienen reiterándose elección tras elección.
- Permitir que profesionales/técnicos informáticos de organizaciones de la sociedad civil también participen de la auditoría del sistema y equipos de voto y escrutinio electrónicos, y no solamente los apoderados o especialistas informáticos designados por las agrupaciones políticas.

Enrique Gauto Bozzano

Miembro del equipo investigador 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