

Consideraciones vinculantes a la multa por infringir el deber de votar

Considerations binding on the fine for violation of the duty to vote

Gustavo Javier Rojas Bogado¹

Asesor Jurídico en el Tribunal Superior de Justicia Electoral

RESUMEN

El presente artículo aborda las alternativas que se desprenden de endurecer las sanciones al incumplimiento del deber de votar, conducta considerada como falta electoral en nuestro ordenamiento positivo. Se analizan ciertas posibilidades contempladas y no contempladas en los proyectos de ley que se discutieron y continúan discutiendo en el Congreso en torno al tema. La principal conclusión a la cual se arriba es que ni en los dos proyectos de ley que aún se debaten en el Congreso ni la ley promulgada en 2021 ni la ley vetada en 2022 contemplan una serie de situaciones vinculadas al acto de sancionar la falta electoral de no votar.

Palabras clave: Deber de votar, multa, órgano perceptor, procedimiento, abstencionismo.

¹ ROJAS BOGADO, Gustavo Javier. Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (1997) y escribano por la misma casa de estudios en el año 1998; funcionario judicial por casi quince años, Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Asunción en el año 2007 obteniendo la calificación *cum laude*; máster en Ciencias Políticas por la Dirección de Pos graduación Académica del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción (2009) con calificación *Aprobado con felicitaciones*. Posgraduado en Didáctica Universitaria por el Departamento de Pos graduación Académica del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción (2006); egresado del Curso Intensivo de Derecho Político y Electoral impartido en la Universidad de Buenos Aires en el año 2006. Ejerció la docencia en la Universidad Tecnológica Intercontinental (UTIC) y la Universidad Privada del Este (U.P.E) en las cátedras de Derecho Laboral, Derecho Procesal Laboral y Derecho Político. Encargado de las cátedras de Metodología de la Investigación Científica (Seminario II), turno noche de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (U.N.A) y de Derecho Electoral de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Asunción (UAA), también en el turno noche. Co-autor de la obra “*Derecho Electoral Positivo. Comentarios sobre el Código Electoral*” (2007) y autor de “*Lecciones de Derecho Electoral*” 1ra, 2da. y 3ra edición ampliada y corregida (2016), así como de “*Omisiones y falencias en la normativa nacional sobre partidos políticos. Hacia una ley de partidos políticos en el Paraguay*” (2011), disertante en varias ponencias y seminarios en materia electoral así como autor de varios artículos académicos en revistas de investigación nacionales e internacionales sobre la misma materia. Desde el año 2013 se desempeña como asesor jurídico en el Tribunal Superior de Justicia Electoral donde le cupo ocupar la dirección jurídica, a más de integrar varias comisiones, entre ellas la formada para la discusión de reformas en las leyes electorales. Ha ocupado la dirección de la Revista de Derecho Electoral Paraguayo publicada por IJ Editores (2019) (<https://py.ijeditores.com/index.php?option=publicaciones>) en donde realizó varias publicaciones de artículos científicos. Fue docente de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura en la asignatura Derecho Electoral en el año 2019; entre los años 2020 y 2022 realizó cursos de actualización en Estrategias de Didácticas de Evaluación a distancia, de Metodología de Aprendizaje Activo en Educación Jurídica y de Investigación jurídica, todos ellos impartidos por el Instituto de Desarrollo (ID) en el marco del Programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad con el apoyo de USAID/Paraguay. Es candidato al Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores (PRONII) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). gurojas@uaa.edu.py.

ABSTRACT

This article discusses the alternatives that arise from stiffer penalties for non-compliance with the duty to vote which is considered a fault in our legal system. We analyze certain possibilities contemplated and not contemplated in the bills that were discussed and continue to be discussed in Congress on this issue. The main conclusion reached is that neither the two bills still being debated in Congress nor the law enacted in 2021 nor the law vetoed in 2022 contemplate a series of situations related to the act of punish offense of not voting.

Keywords: Duty to vote, fine, receiving agency, procedure, abstentionism.

Introducción

El derecho de participar constituye una de las prerrogativas más importantes en el Estado republicano de Derecho, tanto que está reconocido como derecho de primera generación. Su reivindicación se la hace con la sanción de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en 1789. En nuestro país, como en la mayoría de los Estados democráticos de Latinoamérica, esta garantía posee un componente que la ubica como derecho y otro, que la reconoce como deber. Se trata, como sostienen algunos doctrinarios, de un derecho-deber que en el ordenamiento nacional posee incluso un asanción por su incumplimiento.

A finales del año pasado se sancionó y promulgó la Ley Nro. 6858 en virtud de la cual se establece expresamente como facultad del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) la percepción de las multas por infringir el deber de votar. Paralelamente, se presentó en la misma cámara otro proyecto con la misma intención de tornar operativo el cobro de la multa vigente en nuestro ordenamiento jurídico pero reconociendo al Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional como órgano receptor de la misma. Finalmente, a mediados de julio de 2022 se sancionó otro proyecto de ley originado en la Cámara de Senadores que establece sanciones al incumplimiento del deber de votar promoviendo, en virtud de ello, una verdadera “muerte civil”.

Resulta de interés analizar la exhaustividad, tanto de la ley promulgada en 2021, la ley vetada en 2022 como de algún proyecto que se halla aún en trámite en el Congreso,

sobre los aspectos y consecuencias que podrían desprenderse de la multa por no concurrir a sufragar en las elecciones nacionales, departamentales y municipales.

Regulación del deber de votar en el mundo y en el ordenamiento jurídico paraguayo

A pesar de tratarse de un principio básico de la democracia, modelo de gobierno impuesto en casi todo el mundo, la naturaleza jurídica del sufragio está lejos de ser pacífica. Para algunos es un derecho, innato incluso; para otros, un deber, una obligación cuyo incumplimiento, en no pocos casos, está sujeto a sanción.² A nivel mundial, son veinte y siete los países que tienen contemplado en sus ordenamientos legislativos el sufragio obligatorio a nivel nacional: Argentina (uno de los primeros, desde 1914), Australia, Bélgica (el primero, desde 1892), Bolivia, Brasil, Bulgaria, Corea del Norte, Costa Rica, República Democrática del Congo, Ecuador, Egipto, Gabón, Grecia, Honduras, Líbano, Libia, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Nauru, Panamá, Paraguay, Perú, Singapur, Tailandia, Turquía y Uruguay. Pueden verse que once de ellos son latinoamericanos.

Nuestro país concibe al sufragio en el artículo 118 de la Constitución Nacional como: *“...derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional...”* Esta redacción fue introducida a partir de la Constitución Nacional de 1967 (artículo 111). El Código Electoral (Ley Nro. 834/96) aclara que: *“...El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos habilitados, cuyo incumplimiento será*

² La doctrina discute la verdadera naturaleza del sufragio: si es sólo derecho, si es deber o si constituye un concepto que consta de ambas vertientes. Para Manuel Aragón Reyes, todos los derechos fundamentales tienen, junto a su dimensión subjetiva, una dimensión objetiva o institucional. Esta dimensión objetiva no debe prevalecer sobre la consideración subjetiva hasta el punto de anularla o desvirtuarla. Ése es el riesgo de la llamada “institucionalización” o entendimiento “utilitario” de los derechos fundamentales, que puede conducir, paradójicamente, a la excesiva limitación o incluso, en algunos casos, a la desaparición del derecho con el argumento de que de esa manera se garantiza mejor la “función” que el propio derecho realiza. (...) el peligro que encierra la excesiva “funcionalización” de un derecho se observa muy bien, justamente, en el derecho que examinamos cuando se considera el sufragio como obligación la excesiva “funcionalización” de los derechos. La forma de conjurar estos riesgos no es, claro está, desatender la indudable dimensión institucional que el derecho desufragio tiene, sino lograr el equilibrio entre las facetas subjetiva y objetiva del derecho, sin que la primera elimine por completo a la segunda y sin que ésta prevalezca sobre aquélla de manera que pueda desvirtuarla. ARAGÓN, M. Derecho de sufragio: Principio y función. Tratado de Derecho Electoral Comparado. IIDH/Capel. 2007. Págs. 172-173 Por otra parte, Tomás Chuaqui con su "Participación electoral obligatoria: una defensa" como Lucas Sierra con "El voto como derecho: una cuestión de principios" debaten los aspectos deontológicos del voto, discutiendo si éste se erige en derecho o en obligación.

sancionado conforme lo establece el artículo 332 de este Código...” Este cuerpo normativo es el que se encarga de incorporar este agregado pues su antecedente, el Código Electoral de 1990 (Ley Nro. 01/90), no establece esta sanción.

Con arreglo a esto, el artículo 332 de la Ley Nro. 834/96 preceptúa en su parte final: “...Los que infringieren lo dispuesto en el artículo 4° de este Código serán sancionados con una multa equivalente de medio a un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas...” Era todo cuanto nuestro ordenamiento jurídico establecía al respecto. Como puede verse, nada se preveía sobre el órgano receptor de la multa, su cuantía y el procedimiento en virtud del cual se la llegaba a imponer, luego de constatarse en forma palmaria su incumplimiento.

Proyectos de ley vinculados a la obligación de votar

Las señaladas falencias propiciaron varios proyectos de ley tendientes a subsanarlas presentados en los últimos años. No es ocioso indicar aquí que la propia Justicia Electoral presentó, ya en 2014, un proyecto de reforma integral de la normativa electoral, figurando entre las propuestas allí sugeridas la puntual regulación de las omisiones existentes en torno a la obligación de votar. No obstante ello, este artículo se circunscribe a los proyectos impulsados por los legisladores a partir de 2019.

Así, el 23 de abril de 2019 ingresó a la Cámara de Senadores un proyecto presentado por el senador Abel González que proponía ampliar las facultades del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) para la percepción de las multas. En su exposición de motivos alega la imposibilidad de dicho órgano de sancionar el incumplimiento del deber de votar, al no prever su ley reglamentaria la facultad de “aplicar” (debió decir de percibir) la multa. La exposición de motivos culmina afirmando que se busca facilitar el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 332 del Código Electoral. Su proposición consistía en modificar la ley que reglamenta la Justicia Electoral (Nro. 635/95), en el artículo 6to., el cual quedaría redactado de la siguiente manera: “...*Deberes y atribuciones. Son deberes y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral: [...] r) Disponer el cobro compulsivo de las multas establecidas en el artículo 332 de la Ley 834/96 que constituyen sus recursos propios...*” Esta propuesta sufrió modificaciones en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública de dicha cámara, la cual recomendó eliminar la frase alusiva al cobro compulsivo.

Ínterin la discusión de este proyecto, el 30 de junio de 2021 se presenta otro proyecto firmado por el senador Enrique Riera que lleva por título "*Proyecto de ley por el cual se concede al Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional la facultad para cobrar la multa prevista en el art. 332 del Código Electoral de aquellos electores que no acudan a votar.*" Vale la pena transcribir la exposición de motivos: "...*Existe la dificultad de aplicar a disposición del art. 332 debido a que no se establece el organismo que se encargará de cobrar dicha multa. El objetivo de este proyecto es dar una respuesta a ese vacío legal y garantizar el cumplimiento de lo señalado por nuestra Constitución Nacional. [...] Hemos visto que el descontento de una parte de la ciudadanía sobre todo los más jóvenes se ha manifestado en hechos de violencia nacional. [...] Las cifras sobre el ausentismo de los jóvenes en los procesos electorales en nuestro país son preocupantes y alarmantes. En el año 2016 unos 900.000 jóvenes entre 18 y 30 años se ausentaron del proceso. La participación ciudadana en las elecciones en nuestro país es baja. En las elecciones municipales participan alrededor de un 50% del electorado y en las generales participa entre un 60 y 65% del electorado. En los países de la región donde el voto es obligatorio y se aplica la ley, el porcentaje de participación es muy superior al nuestro...*" La exposición culmina con un cuadro comparativo que exhibe cómo en las elecciones de Cataluña para el Parlamento Europeo de 2021, en donde el voto es libre, se tuvo un porcentaje de 51,29% mientras en nuestro país, fue de 61,40%.

Este segundo proyecto proponía que la modificación se haga en la parte final del artículo 332 del Código Electoral, en donde se agregaría: "...*La multa por no sufragar será abonada en el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, en el momento en que el elector acuda a: a) Renovar la cédula de identidad, solicitar pasaporte o antecedentes policiales (agregar)...*" En declaraciones a la prensa, el proyectista aclaró que con dicho proyecto se está completando un artículo para dar efectividad a lo que ya está establecido en la ley.³ Girado a la Cámara de Diputados, ésta introdujo al proyecto varias modificaciones. Puntualmente se acordó suprimir todas aquellas suspensiones a los ciudadanos en los trámites en diferentes instituciones. La crítica a esta decisión fue que la cámara baja dejó el proyecto igual al texto vigente del citado artículo 332.

De este modo, el proyecto fue remitido con modificaciones a la cámara de origen. Allí, una mayoría ratificó la sanción inicial con 24 votos a favor, siendo el proyecto

³ <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia>

remitido nuevamente a la Cámara de Diputados.⁴ En la cámara baja, tras un amplio debate que generó posturas divididas, se resolvió aplazar el estudio del proyecto. Para octubre del año pasado, el estudio y consideración ya experimentaba cuatro aplazamientos.⁵

En cambio, el proyecto impulsado por el senador Abel González no suscitó mayores discusiones, fue aprobado por la cámara de origen, luego por la cámara revisora (por 57 votos de 58 presentes) siendo así sancionado el 17 de noviembre y promulgado el 7 de diciembre de 2021, bajo Ley Nro. 6858. De este modo, quedó modificado el artículo 6to. de la Ley Nro., 635/95 (atribuciones del TSJE) como sigue: “...*Deberes y atribuciones. Son deberes y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral: [...] r) Percibir las multas por las faltas electorales previstas en el Código Electoral. Administrar los fondos asignados a la Justicia Electoral en el Presupuesto General de la Nación...*”

Un tercer proyecto de ley, también originado en la cámara alta, esta vez a iniciativa de los senadores del partido Patria Querida, proponía ampliar igualmente el artículo 332 del Código Electoral, agregando al pago de una multa de medio jornal, duras restricciones al ciudadano/a, en tanto no abone la multa por no votar que son: suspensión de trámites ante la Secretaría de Estado de Tributación, suspensión de emisión de pasaportes y antecedentes policiales de parte del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, Suspensión de trámites en la Dirección de los Registros Públicos y Dirección de Catastro, municipalidades y gobernaciones, y suspensión de subsidios. Esta iniciativa fue inicialmente modificada en la Cámara de Diputados con la eliminación de la suspensión de trámites manteniéndose solo una multa. Sin embargo, la cámara alta se ratificó en el proyecto original y la ley fue sancionada bajo el número 6963. Posteriormente, el

⁴ El senador Gilberto Apuril, vocero de la Comisión de Asuntos Constitucionales, recordó que, aunque la Comisión haya aconsejado aceptar las modificaciones introducidas por Diputados, el proyecto establece en su redacción original una multa por no ejercer el sufragio en las elecciones por parte de los ciudadanos y propone suspensiones para tramitar varios documentos personales en la Secretaría de Estado de Tributación, pedido de pasaporte, antecedentes policiales, en Registros Públicos, entre otras instituciones. A su vez, la senadora Georgia Arrúa, vocera de la Comisión de Legislación abogó por el dictamen de la ratificación inicial del Senado explicando que los ciudadanos, al pagar la multa de medio jornal (Gs. 44 mil), ya podrán acceder a realizar los trámites agregando que “...*con esta ley se busca que la gente entienda que la calidad de la democracia también depende de la participación de todos los ciudadanos, tenemos que tomar con responsabilidad el deber de votar...*”

<http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia>

⁵ El diputado Derlis Maidana, titular de la Comisión de Asuntos Constitucionales, aconsejó el rechazo de la propuesta, al sostener que deberíamos tener más campañas de concienciación sobre el derecho a voto, antes de buscar sanciones para el ciudadano. En contrapartida, el legislador Sebastián Villarejo (PPQ) recomendó el apoyo mencionando que los que están en contra “...*no quieren que haya participación*” (sic) y refirió seguidamente que los ciudadanos que no votan “...*es porque están indiferentes o indignados*” (sic). <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias>

Presidente de la República, a través del decreto Nro. 7583 del 05 de agosto de 2022, resolvió vetar totalmente dicha ley sancionada.⁶

De modo que, las modificaciones que llegaron a ser aprobadas satisfacen en parte el problema analizado pero, sin embargo, deja de prever una serie de situaciones vinculadas al tema, siendo algunas de ellas pasibles de ser subsanadas por la eventual reglamentación que pueda prever el TSJE.

Discusión

Ni la ley promulgada, ni la ley vetada, ni el proyecto que aún se debate en sede legislativa, toman en consideración varios aspectos que involucran el fenómeno y serán señalados a continuación.

Se ha sido visto más arriba que la redacción original del Código Electoral considera falta al incumplimiento del deber de votar (artículo 332 CE). En realidad, esto significa, por la doctrina de los poderes implícitos, reconocer a la Justicia Electoral facultad de percibir las multas como órgano encargado de sancionar su incumplimiento.⁷ No obstante ello, ciertamente nunca quedó claro cuál sería el órgano interno, dentro de todos los que componen la Justicia Electoral, que asumiría esta labor. La Ley Nro. 6858, como decíamos, viene a despejar esta duda.

Sobre la competencia de juzgar faltas y el procedimiento

Aunque la Ley Nro. 6858 otorga atribuciones al TSJE de percibir las multas, tal concesión no prevé el procedimiento. De más está mencionar la importancia de un

⁶ El presidente de la República Mario Abdo Benítez, consideró que la citada ley establecía sanciones muy fuertes al elector, y sostuvo que hay que trabajar en proyectos de leyes que incentiven al elector a emitir su voto en las elecciones. <https://www.ultimahora.com/ejecutivo-veta-proyecto-muerte-civil-no-votantes-n3016589.html>

⁷ La doctrina de los poderes implícitos está explicada por Mario R. Midón en los términos siguientes: "...Desde el momento que se crea un poder y se le adjudique competencia expresa, en ellas van incluidas las facultades implícitas. Admitir poderes implícitos a favor de un órgano no importa ampliar sus potestades, sino reconocerle medios suficientes para poder realizar los poderes implícitos, que justifican su creación. La doctrina de los poderes implícitos –en la República Argentina– es juzgada por la Corte como connatural e irrenunciable para salvaguardar la eficacia de la administración de justicia, inicialmente en 1977, en el caso "Pérez de Smith", y vuelta a reiterar en 1979 en el caso 'Berrueta'..." Mario A. R. Midón. Manual de Derecho Constitucional Argentino. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. 1997. Pág. 333

procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de las sanciones que se impongan como consecuencia de constatarse que cierto ciudadano no fue a votar. Este procedimiento asegura que el eventual infractor goce de todas las garantías en la determinación de su culpabilidad, principalmente el derecho a ser oído.

La previsión de un procedimiento debería considerar lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Nro. 635/95 que dispone: “...*Competencia. Compete a los Jueces Electorales: [...] b) Instruir sumario en investigación de las faltas electorales y aplicar las sanciones que correspondieren...*”, aunque tal redacción no resulte muy congruente con el modelo de enjuiciamiento propuesto por la ley procesal penal vigente a partir de 1998.⁸ Lo claro es que sí le compete su juzgamiento. Más adecuado con el modelo de enjuiciamiento propuesto a partir del Código Procesal Penal vigente se halla el artículo 24 de la ley reglamentaria antes mencionada, que enumera las facultades de los fiscales electorales, el cual prevé en su inciso c): “...*Actuar de oficio o a instancia de parte en las faltas electorales...*”

El proyecto de ley presentado por el senador Riera busca imponer la facultad de percibir las multas al Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional pero también soslaya lo señalado más arriba de ser el juez electoral el encargado de determinar, en el marco de un juicio rodeado de todas las garantías procesales, la culpabilidad del infractor e imponer la multa. Si esto es así, sería de mayor provecho que sea aquel el encargado de percibir las multas. Esto tampoco fue considerado por la Ley Nro. 6858 que otorga la facultad de percibir multas al TSJE a no ser que, y a efectos de tornar congruente las modificaciones con lo dispuesto por la Ley Nro. 635/95, el alto tribunal habilite una oficina administrativa que se encargue de asumir dicha tarea, a donde el juez electoral ordene su concurrencia, a efectos de abonar la multa que impone.

Respecto al procedimiento, existe una serie de situaciones dignas de ser tenidas en cuenta a la hora de impulsar un trámite tendiente a determinar la culpabilidad del infractor e imponer como sanción la multa, entre ellas la manera o canal en virtud del cual recabará el agente fiscal electoral el listado de los electores que dejaron de votar en ciertos comicios. Ello bien podría hacerse vía oficio, dirigido al Director del Consejo del Registro Electoral,

⁸ Esta disposición constituye un resabio del modelo de enjuiciamiento existente antes de la sanción del Código Penal vigente (Ley Nro. 1160/97), cuando la investigación se hallaba a cargo de los jueces. Hoy, como es bien sabido, dicha facultad pasó a los fiscales electorales. No hay que perder de vista que la Ley Nro. 635/95 fue sancionada y promulgada dos años antes de la vigencia del Código Penal de 1997.

alternativa que resulta ajustada a la facultad que otorga el señalado inciso c) del artículo 24 antes comentado.

Otro aspecto vinculado a este punto tiene que ver con los tiempos en que el fiscal comunica los resultados de dicho informe al juez electoral de la circunscripción correspondiente pues, según llevamos dicho, se trata del funcionario encargado de aplicar las sanciones que pudieren corresponder por incurrir en faltas electorales. Es de suponer que la presentación deberá hacerse en forma inmediata a su obtención pues aquí no se vislumbra otro trámite previo por cumplir.

Una vez que el juzgado electoral recibe dicho listado, le incumbe hacer saber de la denuncia a aquellos electores que figuran en el mismo y que no concurrieron a cumplir con el deber de votar, aplicando los principios y garantías reconocidos por el artículo 17 de la Constitución Nacional, a efectos de que ejerzan su defensa. El descargo del indagado bien podría hacerse en una audiencia fijada al mismo por el magistrado en la cual se hallaría habilitado a acompañar, de ser el caso, la prueba instrumental idónea.

Es en este estadio en donde deben considerarse las causales de eximición del deber de votar previstas por el artículo 94 del Código Electoral, el cual expresa: “...*Están eximidos de la obligación de sufragar: a) las personas mayores de setenta y cinco años de edad; b) los magistrados del fuero electoral y el personal judicial afectado a los actos comiciales, c) las personas que por razones de trabajo, sumariamente justificadas ante la autoridad judicial del lugar, se hallen a más de cincuenta kilómetros del local en que les corresponde sufragar; d) los enfermos imposibilitados de trasladarse a la sede en que les correspondería sufragar, toda vez que tal situación resulte comprobada con el certificado de su médico tratante o de la Dirección de la institución asistencial donde se hallen internados; y, e) las personas que desempeñan funciones en los servicios públicos cuya interrupción no fuere posible...*”

De manera que, en la audiencia a la cual el denunciado deba concurrir, será la oportunidad en donde deberá justificar por qué no concurrió a ejercer su deber. A fin de lograr la exoneración de la multa, la circunstancia de hallarse incurso en alguno de los supuestos del artículo 94 transcriptos podría demostrarla a través de todo tipo de pruebas, incluso testificales.

Sobre el destino de las multas

Este aspecto del fenómeno analizado tampoco se halla colmado ni por la Ley Nro. 6858 ni por la ley vetada, ni por el proyecto de ley del senador Riera que hasta el momento se encuentra en discusión en el Congreso. Consecuentemente, el reglamento debe definir que lo recaudado en concepto de multas, no sólo por el incumplimiento de la obligación de votar sino por infringir otros supuestos considerados igualmente en nuestro ordenamiento jurídico como faltas electorales (negativa injustificada de miembros de mesa a cumplir dicha función, votar sin ser elector, violar prohibiciones establecidas en materia de altavoces, perturbar el orden en el desarrollo de los actos electorales, etc), bien podrían afectarse a solventar campañas de capacitación ciudadana y adoctrinamiento democrático. Es cierto que la formación cívica de los ciudadanos constituye una atribución confiada a los partidos políticos en virtud de lo estipulado por el artículo 124 de la Constitución Nacional que expresa que corresponde a dichas nucleaciones “...expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos...” (el destaque es nuestro) pero la Justicia Electoral no puede permanecer ajena a tan importante propósito pues, en definitiva, por el artículo 273 constitucional, se erige en custodio de la voluntad popular.

Sobre la “muerte civil”

Las modificaciones recomendadas por la Cámara de Diputados al proyecto del senador Riera buscaron introducir en la reforma algunos dispositivos y medidas que restringen la obtención, por parte del ciudadano, de documentos u otorgamiento de actos jurídicos, entretanto no abone la multa impuesta por no sufragar. En lo que respecta al proyecto impulsado por los senadores del partido Patria Querida, ninguna de ellas llegó a prosperar al ser vetada por el Poder Ejecutivo.

Mirando bien el caso, dichas medidas podrían considerarse como incoherencia en la gestión gubernamental pues, por un lado se ubica al ciudadano en una situación de “muerte civil” al no poder realizar ciertos actos o trámites civiles o administrativos que suponen contar con documentos vigentes (cédulas, pasaportes, antecedentes policiales) hasta tanto no abone la multa que le ha sido impuesta, pero, por el otro, el Estado -quien en definitiva exigirá en forma compulsiva el voto- cumple a medias su obligación de garantizar caminos de todo tiempo para el traslado a los locales de votación o acrecentar disponibilidades

presupuestarias suficientes para que la Justicia Electoral habilite más locales de votación, especialmente en aquellos lugares remotos.

El Presidente de la República, por su parte, justificó su accionar estimando que *“...bloquear la entrega de sumas de dinero a los beneficiarios de programas como Tekoporã, resulta excesivo y se contrapone al funcionamiento de la estructura de protección social diseñada por el Estado, para apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad...”*⁹

Sobre las abstenciones

El proyecto del senador Riera fundó su propuesta en índices de abstencionismo electoral, principalmente de jóvenes entre 18 a 30 años. Es el propio proyectista quien reconoce que en las elecciones de 2018 y 2021 se tuvo una participación de 61,41% y 60,53% respectivamente¹⁰, porcentajes que, en realidad, no resultan despreciables. Agregamos para este último caso que dicha participación se alcanzó en un contexto de restricciones sanitarias derivadas de la pandemia del Covid-19. La postura sostenida por el citado legislador es algo así como ver el vaso medio vacío antes que medio lleno. Los mencionados porcentajes superan el 50% de participación y para ciertos estándares internacionales, ello ya constituye una buena participación.

Por otro lado, podrá existir desencanto entre los jóvenes de 18 a 30 años que los desaliente a concurrir a las votaciones pero la solución a ello no pasa por conminarlos a concurrir a las urnas ante la intimidación por aplicar una sanción sino haciéndoles dimensionar el poder que, en verdad, posee cada voto. Podrán existir proyectos electorales y candidatos que no convengan pero el hecho de dejar de concurrir a las urnas por este motivo no envía ningún mensaje claro de desaprobación a la gestión de la clase política, de modo a que ésta realice los correctivos necesarios. Es preciso ser claros en que ello no acontece si, ante la desaprobación generalizada en la propuesta, se concurre y se vota masivamente en blanco.

Singh&Roy citados por José Fernando Flórez Ruiz, establecieron en un análisis transnacional empírico que, movilizándolo por la fuerza a votantes inexpertos, políticamente desinteresados y que ven los comicios como algo defectuoso o inútil, uno de los «efectos

⁹ <https://www.ultimahora.com/> publicado el 06 de agosto de 2022

¹⁰ Memoria y Estadística de la Justicia Electoral. Elecciones Nacionales y Departamentales de 2018 y Elecciones Municipales de 2021.

secundarios» del voto obligatorio podrá ser volver las elecciones menos susceptibles de reflejar las preferencias de la población votante y producir decisiones electorales menos significativas. Eso se debe en gran medida a que los electores que votan forzados se informan menos para hacerlo, independientemente de su nivel educativo.¹¹

Lo cierto es que la imposición de fuertes sanciones e “incentivos” para el pago de la multa o la concurrencia a las urnas se implementaron en países con altos índices de abstencionismo electoral y ese no es el caso de Paraguay. En nuestro país, sobre todo después de 1989, ya cuando el voto estaba considerado obligatorio y contaba con sanción, la gente siempre fue a votar porque deseaba hacerlo, porque lo veía como derecho más que como deber; lo vieron siempre como oportunidad de decidir, siquiera una vez cada cinco años, quiénes serían nuestros representantes. Si los jóvenes últimamente han venido dejando de concurrir a los locales de votación, ello no se debió al temor de sufrir una multa que, aparte de exigua, hasta hace poco se hallaba carente de herramientas que faciliten su cobro. Está claro que la causa de dicha conducta más bien obedeció al desencanto político.

Conclusiones

De la discusión así expuesta emergen como conclusiones las siguientes:

- a) Ni el proyecto de ley, ni la ley promulgada en 2021 ni la ley sancionada que impone suspensión de trámites contemplan una serie de situaciones vinculadas a acrecentar o endurecer sanciones por incurrir en la falta electoral de no votar, entre ellos la competencia ya reconocida a los fiscales y jueces electorales de promover la denuncia, investigar y sancionar a los infractores;
- b) En lo referente al destino de las multas, ellas bien podrían afectarse a la capacitación ciudadana y adoctrinamiento democrático, labor propia de los partidos políticos, pero en la cual la Justicia Electoral puede contribuir valiosamente;

¹¹ FLORES RUÍZ, J. *Los factores determinantes del voto: Por qué el voto obligatorio no es la solución al abstencionismo*. 2019. Disponible en <http://www.scielo.org.com> ISBN 978-968-16-8283-5

- c) En Paraguay, desde hace tiempo, la gente vota porque quiere hacerlo y no obligada, bajo la expectativa de sufrir sanción pecuniaria. Si admitimos que hay abstencionismo juvenil, éste obedece a la desafección hacia la clase política y la solución a esto no pasa por endurecer las sanciones al deber de votar sino por motivarlos aún más a involucrarse en la cosa pública.

Bibliografía

- Aragón, M. (2007). Derecho de sufragio: Principio y función. En: Nohlen, D; Zovatto, D; Orozco, J; Thompson, J (comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. 2da. Edición. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, p. 178-197.
- Chuaqui, T. (s.f). *Participación electoral obligatoria: una defensa*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en <https://www.cepchile.cl>
- Flores Ruiz, J. (2019). Los factores determinantes del voto: Por qué el voto obligatorio no es la solución al abstencionismo. *Revista Republicana*, 27, 189-210. DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v27.a73>
- Justicia Electoral. (2019). *Memoria y Estadística Electoral. Elecciones Nacionales y Departamentales de 2018*. Asunción, Paraguay.
- Justicia Electoral. (2016). *Memoria y estadística electoral. Elecciones Municipales de 2015*. Asunción, Paraguay.
- Midón, M, A. (1997). *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Proyecto de Ley. (2021). *Por el cual se concede al Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional la facultad para cobrar la multa prevista en el artículo 332 del Código Electoral de aquellos electores que no acudan a votar*”, presentado por el

senador Enrique Riera Escudero, expediente S-2110294 de fecha 30 de junio de 2021. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py>

Proyecto de Ley. (2019). *Que modifica el art. 6° de la Ley N° 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral* presentado por el senador Abel González Ramírez, expediente S-198521 de fecha 23 de abril de 2019. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py>

Sierra, L. (s.f.). *El voto como derecho: una cuestión de principios*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en <https://www.cepchile.cl>

Texto de la Ley Nro. 6858. (2021). *Que modifica el artículo 6° de la ley N° 635/1995 “Que reglamenta la Justicia Electoral”*, del Código Electoral, Ley N° 834/1996 y de la Ley Nro. 635/1995, disponibles en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas>