



CONGRESO NACIONAL  
H. Cámara de Senadores.

*[Signature]*  
Ab. Alicia Nogueira Vargas  
Secretaría General - Cámara de Senadores

Asunción, 13 de noviembre de 2019



Señor  
Blas A. Llano Ramos, Presidente  
Honorable Cámara de Senadores  
Presente

De nuestra mayor Consideración:

Nos dirigimos al Señor Presidente y por su intermedio a los demás integrantes de esta Honorable Cámara, con el objeto de presentar el proyecto de Ley "QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 266, INCISO B) Y EL ARTÍCULO 273 DE LA LEY 834/96".

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 123 de la Constitución Nacional establece: "De la Iniciativa Popular: Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de Ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la Ley". Sin embargo, a pesar de que la iniciativa popular es un derecho de rango Constitucional, en 27 años de vigencia de la Carta Magna, no existe hasta hoy Ley alguna que haya tenido por origen esta vía.

Las razones por las que, a más de un cuarto de siglo de su entrada en vigencia, no se haya logrado la participación ciudadana como proponente de proyectos de Ley a través de la iniciativa popular, están en las barreras de naturaleza operativa y económica que son de cumplimiento imposible, y que han sido establecidas por algunos artículos de la Ley 834/96, que reglamenta los procedimientos y requisitos necesarios para impulsar una iniciativa popular.

A fin de eliminar esas barreras y facilitar la participación ciudadana a través de este derecho Constitucional, el presente proyecto de Ley propone modificar los artículos 266 inciso b y el artículo 273 la Ley 834/96 correspondientes a su LIBRO III, Título VI, Capítulo II "INICIATIVA POPULAR".

PRIMERA MODIFICACIÓN PROPUESTA – INCISO B DEL ARTÍCULO 266

Suprimir del artículo 266 en su inciso b la parte que dice "cuyas firmas deberán ser autenticadas por Escribano Público", por los argumentos que se exponen a continuación:

En efecto, el artículo 266 de la Ley 834/96, establece: "Los electores pueden ejercer la iniciativa popular en las condiciones establecidas en el presente código electoral. El derecho reconocido por la Constitución a favor de los electores para proponer como iniciativa popular proyectos de Ley requiere la presentación de una propuesta legislativa que deberá contener lo siguiente: a) Texto articulado del proyecto de ley dotado de unidad substantiva, precedido de una exposición de motivos. b) La firma de por lo menos el 2% (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad civil, cuyas firmas deberán ser autenticadas por Escribano Público y, recogidas en pliegos

*[Signature]*  
Hermelinda Avaronga de Ortega  
Senadora de la Nación

*[Signature]*  
Esperanza Martínez  
Senadora de la Nación

*[Signature]*  
Carlos Filizzola  
Senador de la Nación

*[Signature]*  
Salyn Buzarquis  
Senador Nacional

*[Signature]*



CONGRESO NACIONAL  
H. Cámara de Senadores.

proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital".

Es demostrable que el requisito establecido en la parte que reza "cuyas firmas deberán ser autenticadas por Escribano Público" es, desde el punto de vista operativo y económico, de cumplimiento imposible, y existen suficientes argumentos desde el punto de vista legal, para avalar la modificación propuesta y permitir así, el ejercicio de un derecho ciudadano expresamente manifiesto en el artículo 123 de la Constitución Nacional.

a- Desde lo operativo

En efecto, para que cada firma recogida en los pliegos proveídos por la Justicia Electoral sea autenticada por Escribano Público, operativamente, cada elector firmante debe desplazarse físicamente hasta alguna escribanía, aguardar su correspondiente turno para ser atendido, una vez atendido y en presencia de Escribano Público, registrar su firma en la hoja de seguridad para recién ahí, firmar uno de los pliegos proveídos por la Justicia Electoral que están a resguardo en la correspondiente escribanía.

Este procedimiento deberá realizarse para cada firma y como mínimo, unas 90.000 veces, cifra equivalente hoy al 2% (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente.


Como se demuestra, el procedimiento impuesto por el inciso b del artículo 266 en la parte que reza "cuyas firmas deberán ser autenticadas por Escribano Público" requiere una importante inversión de tiempo para cada firmante, pues implica primeramente, identificar alguna "escribanía habilitada" que tenga en resguardo los pliegos proveídos por la Justicia Electoral, para luego, abandonar sus actividades laborales, académicas, domésticas o personales para firmar su apoyo a alguna iniciativa popular.

El procedimiento establecido limita físicamente la recolección de firmas a únicamente las "escribanías habilitadas" y las restringe únicamente a días y horarios laborales, por tanto no se podrá realizar recolección de firmas los días sábados, domingos o feriados, pues se requiere que las oficinas de las escribanías estén abiertas (hecho que es poco probable) o en su defecto la contratación de escribanos (con el sobrecosto que esto representa) para que realicen la certificación de firmas en lugares fijos, con los inconvenientes operativos que esto representa. Por tanto, movilizar a una cantidad tan grande de electores hasta alguna "escribanía pública habilitada", con la consecuente pérdida de tiempo para cada firmante, y limitando la posibilidad de apoyar las iniciativas populares únicamente a días y horarios laborales representan restricciones que operativamente son de cumplimiento imposible.

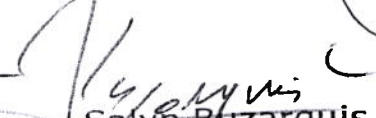
b- Desde lo económico

Desde el punto de vista económico el análisis es más simple, pues se parte de la evaluación de los costos que se requieren cubrir para cumplir con el inciso b del artículo 266 en la parte que dice "cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público".

En efecto, el Colegio de Escribanos de Paraguay establece que para la certificación de cada firma corresponde el pago de tres jornales mínimos equivalentes a Gs. 278.322 (IVA incluido).

  
Esperanza Martínez  
Senadora de la Nación

  
Carlos Filizzola  
Senador de la Nación

  
Salyn Buzarquis  
Senador Nacional





**CONGRESO NACIONAL**  
**H. Cámara de Senadores.**

Es posible por tanto calcular, que el gasto mínimo al que deberá incurrir la comisión promotora a fin de certificar las 90.000 firmas requeridas es de **Gs. 25.048.980.000** (unos 4 millones de dólares al cambio actual) lo que hace, desde el punto de vista económico, totalmente inviable de financiar para cualquier ciudadano que pretenda hacer uso del derecho Constitucional de impulsar una iniciativa popular.

c- Desde lo legal

La jurisprudencia aporta argumentos de naturaleza legal que avalan la modificación del inciso b del artículo 266 en la parte que dice **"cuyas firmas deberán ser autenticadas por Escribano Público"** y solicitada en este proyecto de Ley.

Un antecedente que justifica la omisión del requisito de autenticación de firmas, se tiene en la Ley 3966 "Orgánica Municipal", promulgada en el año 2010, y que también establece la figura de la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ordenanza municipal por parte de los electores. Efectivamente, su artículo 39 inciso b dice textualmente lo siguiente:

**Artículo 39.-** Iniciativa Popular.

b) La firma de por lo menos el 5% (cinco por ciento) de electores, en distritos electorales de 1 a 20.000 electores; del 4% (cuatro por ciento), en distritos electorales de 20.001 a 50.000 electores; del 3% (tres por ciento), en distritos electorales de 50.001 a 100.000 electores; del 2% (dos por ciento), en distritos electorales de más de 100.000 electores. **Los electores firmantes deberán encontrarse inscriptos en el registro cívico permanente correspondiente al municipio, y deberán estar identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad;**  
y,

Como podrá observarse, no se establece para los electores firmantes el requisito de la autenticación o certificación de firmas, y sólo se requiere su identificación mediante nombre, apellido y número de documento de identidad.

Es oportuno mencionar que en las tareas preparatorias para la fundación y reconocimiento de Partidos Políticos, la misma Ley 834/96 en sus artículos 17 inciso a y 21 inciso f, no exige la certificación de firmas de los proponentes, y sólo son requeridos los datos necesarios para la identificación de los mismos.

Tampoco, el artículo 290 de la Constitución Nacional ni el mismo Código Electoral en ningún artículo indican la necesidad de certificación de firmas de los treinta mil electores que se requieren para iniciar un pedido de enmienda constitucional.

De igual manera, realizando legislación comparada, no se ha encontrado antecedente en ningún país en el que se requiera la intervención de escribanos públicos para la certificación de firmas de los electores para apoyar a iniciativas populares.

Es así, que el hecho de pedir que las firmas se autenticuen por Escribano Público para la promoción de una iniciativa popular, constituye desde lo económico, operativo y hasta legal, un impedimento para que el ciudadano pueda ejercer un derecho y una garantía consagrada en la Constitución Nacional.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
Dorotea Alvarenga de Ortega  
Senadora de la Nación

*[Handwritten signature]*  
Esperanza Martínez  
Senadora de la Nación

*[Handwritten signature]*  
Carlos Filizzola  
Senador de la Nación

*[Handwritten signature]*  
Salvo Buzarquis  
Senador Nacional





CONGRESO NACIONAL  
H. Cámara de Senadores.

SEGUNDA MODIFICACIÓN Y AMPLIACIÓN PROPUESTA – ARTÍCULO 273

Modificar, en el artículo 273, el valor del resarcimiento de los gastos realizados por los promotores de la iniciativa popular, establecido actualmente "a razón de 2.000 G. (dos mil guaraníes) por firma de cada elector", por otro cuyo equivalente esté expresado en unidades del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas, y ampliarlo agregando las frases "recogidas únicamente en los pliegos proveídos por la Justicia Electoral" y "El resarcimiento deberá ser entregado íntegramente a los mismos dentro de los primeros noventa días siguientes a la promulgación de la ley presentada bajo la iniciativa popular", por los argumentos que se exponen a continuación:

a- Modificar la expresión "a razón de 2.000 G. (dos mil guaraníes) por firma de cada elector".

Cualquier movilización para realizar la colecta de cerca de 90.000 firmas supone incurrir en gastos que corresponden a diferentes conceptos como movilización de personas, equipamientos, comunicación, difusión y otros que sean necesarios en el operativo.

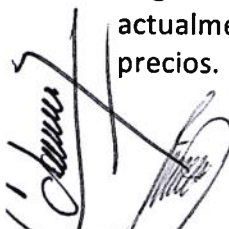
Atendiendo a esta realidad, el artículo 273 de la Ley 834/96 actualmente establece: "El Estado se obliga a resarcir gastos incurridos por los promotores a razón de 2.000 G. (dos mil guaraníes) por firma de cada elector, siempre que el proyecto de ley presentado bajo la iniciativa popular quede convertido en ley de la República".

Es importante mencionar que todos valores correspondientes los subsidios, resarcimientos y hasta multas establecidas en el Código Electoral, que abarcan 30 casos distribuidos en 19 artículos (artículos 71, 276, 282, 315, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 329, 331, 332, 333, 334, 335 y 337), están expresados en unidades indexadas al jornal mínimo para actividades diversas no especificadas. Esto asegura que el valor monetario resultante de estos subsidios, resarcimientos o multas acompañarán las variaciones de los niveles generales de precios a lo largo del tiempo.

Sin embargo, el artículo 273 del Código Electoral, es el único caso en toda su redacción que está expresado en términos nominales (2.000 G.), lo que no permite ajustar en el tiempo el valor del resarcimiento para los gastos de un operativo de colecta de firmas que implica una gran movilización ciudadana y que requiere informar, persuadir y obtener el apoyo de como mínimo al 2% (dos por ciento) de todo el electorado nacional.

La técnica legislativa recomienda que, las figuras como los impuestos, resarcimientos o multas, que sufren variaciones en su valor nominal a través del tiempo, deben estar indexadas una unidad que permita ajustar esos valores nominales a través del tiempo. El Código Electoral adopta en varios artículos para todo subsidio, resarcimiento o multa la unidad "jornal mínimo para actividades diversas no especificadas", con excepción del artículo 273.

Impulsar una iniciativa popular se dificulta con el correr de los años, pues la exigencia de la cantidad de proponentes requerida crece a medida que la cantidad de electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente (RCP) se incrementa, en tanto que el resarcimiento tal como está actualmente definido en el artículo 273, pierde valor debido a las variaciones de los índices de precios.

  
Herminia Alvarenga de Ortega  
Senadora de la Nación

  
Esperanza Martínez  
Senadora de la Nación

  
Carlos Filizzola  
Senador de la Nación

  
Salyn Buzarquis  
Senador Nacional



**CONGRESO NACIONAL**  
**H. Cámara de Senadores.**

Veinticuatro años atrás, cuando los Gs. 2.000 (dos mil guaraníes) fueron incorporados al artículo 273 durante la sesión de la Cámara de Senadores del 18 de diciembre de 1995, y según datos extraídos de la base de datos del Banco Central del Paraguay, ese monto equivalía al 12% (doce por ciento) del jornal mínimo para actividades no especificadas, que en ese entonces estaba fijado en Gs. 16.785 (diez y seis mil setecientos ochenta y cinco guaraníes).

De acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior y respetando la proporción que del jornal mínimo para actividades no especificadas representaban los Gs. 2.000 definidos por los legisladores en 1995, se propone fijar en un 12% (doce por ciento) del jornal mínimo para actividades no especificadas, por firma de cada elector, al valor monetario del resarcimiento por los gastos incurridos por la comisión promotora para la presentación de la iniciativa popular, siempre que el proyecto de ley presentado bajo la iniciativa popular quede convertido en ley de la República.

- a) Ampliar con la expresión **“recogida en los pliegos proveídos por la Justicia Electoral”**.

Por otra parte, y a fin de dejar en claro que las firmas serán consideradas como válidas sólo si son recogidas en los pliegos mencionados en el artículo 266 inciso b, se propone incorporar el referido texto al artículo 273.

- b) Ampliar con la expresión **“El resarcimiento deberá ser entregado íntegramente a los mismos dentro de los primeros noventa días siguientes a la promulgación de la ley presentada bajo la iniciativa popular.”**

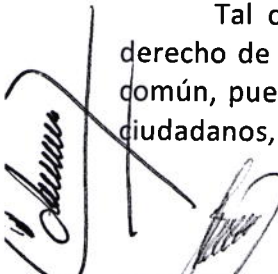
El Código Electoral establece que los partidos, movimientos políticos y alianzas reciban subsidios en función a la cantidad de autoridades electas o votos recibidos en las diferentes elecciones en las que presentan candidaturas y, según su artículo 276, estos subsidios deben ser entregados íntegramente a los mismos dentro de los primeros noventa días siguientes a la realización de la elección en cuestión.

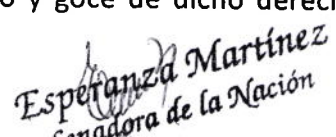
De igual forma y considerando los gastos que implica impulsar una iniciativa popular como esfuerzo auténticamente ciudadano, para obtener como mínimo el apoyo del 2% de los electores, se propone incorporar el siguiente texto: **“El resarcimiento deberá ser entregado íntegramente a los mismos dentro de los primeros noventa días siguientes a la promulgación de la ley presentada bajo la iniciativa popular.”** al artículo 273, de manera a dar mayor claridad en todo lo relativo al mecanismo de desembolso del resarcimiento especificado.

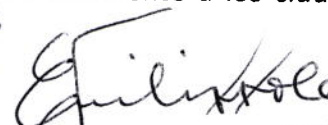
**CONCLUSIONES FINALES**

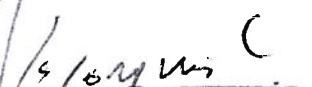
El artículo 123 de la Constitución Nacional establece: **“De la Iniciativa Popular: Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la Ley”**.

Tal como se puede apreciar en la norma constitucional en ningún momento cercena el derecho de la iniciativa popular con ningún requisito que se halle fuera del alcance del ciudadano común, pues en caso de hacerlo, estaría atentando en contra de los principios de igualdad de los ciudadanos, habilitando el uso y goce de dicho derecho solamente a los ciudadanos que posean

  
Hermelinda Alvarenga de Ortega  
Senadora de la Nación

  
Esperanza Martínez  
Senadora de la Nación

  
Carlos Filizzola  
Senador de la Nación

  
Salyn Buzarquis  
Senador Nacional




**CONGRESO NACIONAL**  
**H. Cámara de Senadores.**

recursos económicos elevados y no para todos, debido al elevado costo y a la imposibilidad operativa que tendría el ejercicio de ese derecho.

La iniciativa popular es derecho ciudadano consagrado en la Constitución Nacional, y representa un importante mecanismo de democracia participativa. A través del ejercicio de ese derecho se contribuye al cumplimiento de lo establecido en el artículo 1° de la Constitución Nacional en la parte que reza "... La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia, representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana".

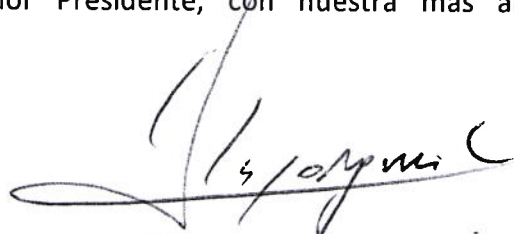
El espíritu de la Ley 834/96 debe ser el de propiciar la participación ciudadana mediante la figura de la Iniciativa Popular, y no el de establecer obstáculos económicos y operativos insalvables al punto de imposibilitar la aplicación de este derecho constitucional. Solicitamos a los colegas parlamentarios acompañar estas modificaciones propuestas al código electoral, que redundarán en un mejor ejercicio de la democracia participativa, conforme a lo establecido en el primer artículo de la Constitución Nacional.

Aprovechamos la ocasión para saludar al señor Presidente, con nuestra más alta consideración y estima.

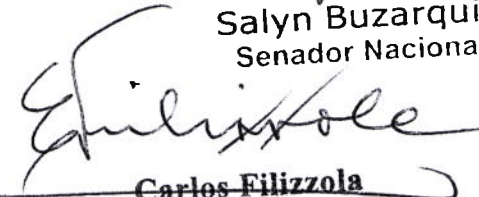
  
Esperanza Martínez  
Senadora de la Nación



Hermelinda Alvarenga de Ortega  
Senadora de la Nación



Salyn Buzarquis  
Senador Nacional



Carlos Filizzola  
Senador de la Nación



CONGRESO NACIONAL  
H. Cámara de Senadores.

LEY N°

“QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 266, INCISO B) Y EL ARTÍCULO 273 DE LA LEY 834/96”

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

Artículo 1°.- Modifíquese el Artículo 266, inciso b) y el artículo 273 de la Ley 834/96 “QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO”, los cuales quedarán redactados de la siguiente manera:

**Art. 266.-** Los electores pueden ejercer la iniciativa popular en las condiciones establecidas en el presente código electoral. El derecho reconocido por la Constitución a favor de los electores para proponer como iniciativa popular proyectos de Ley requiere la presentación de una propuesta legislativa que deberá contener lo siguiente:

a) texto articulado del proyecto de Ley dotado de unidad substantiva, precedido de una exposición de motivos.

b) La firma de por lo menos el 2% (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad civil, cuyas firmas deberán ser recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital.

**Art. 273.-** El Estado se obliga a resarcir gastos incurridos <sup>VIGENTE</sup> por los promotores con el equivalente al 12% (doce por ciento) del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por firma de cada elector recogidas únicamente en los pliegos proveídos por la Justicia Electoral, siempre que el proyecto de Ley presentado bajo la iniciativa popular quede convertido en Ley de la República. El resarcimiento deberá ser entregado íntegramente a los mismos dentro de los primeros noventa días siguientes a la promulgación de la Ley presentada bajo la iniciativa popular.

Artículo 2°.- De forma

Esperanza Martínez  
Senadora de la Nación

Bernardina Alvarenga de Ortega  
Senadora de la Nación

Salyn Buzarquis  
Senador Nacional

Carlos Filizzola  
Senador de la Nación