

Las elecciones y la pandemia en Brasil

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira*
Brasil

Resumen: el presente artículo tiene como objetivo delinear los contornos del proceso electoral en Brasil, especialmente en cuanto a los calendarios de las elecciones, y presentar las alteraciones legislativas y jurisprudenciales ante el covid-19. Se exponen, en líneas generales, los diferentes plazos y sus diversas implicaciones, como la fecha de la filiación y el conteo de los plazos de la ley de inelegibilidad, ante la alteración de la fecha de la elección. Dicha compatibilización entre el derecho electoral, la institucionalidad democrática y las precauciones sanitarias en Brasil, incluso con la postergación de las elecciones hasta noviembre, se desmenuzan a partir de las acciones judiciales y las alteraciones legislativas y reglamentarias sobre el tema –como la creación de la convención virtual para la elección de los candidatos–. Lo que se puede percibir, sin embargo, es un énfasis mayor en la estructura y la logística de la elección por parte de las autoridades brasileñas y ninguna medida relacionada con la propia posibilidad de la acción política durante la pandemia.

Palabras clave: pandemia, elección, Brasil.

Panorama

En el mundo, hasta el 25 de junio de 2020, se postergaron 60 elecciones con motivo de la pandemia. El presente artículo pretende presentar una visión panorámica de las cuestiones surgidas en este periodo, para la comprensión de la intersección de la pandemia de covid-19 con las elecciones municipales de 2020 en Brasil.

* Abogado; doctor en Derecho, Universidad Federal de Santa Catarina. Juez Electoral del TRE/SC 2012-2014; director de la Escuela Judicial Electoral Des. Irineu João da Silva del TRE/SC; observador internacional en elecciones. peregrinoferreira@uol.com.br.

Se trata, en suma, de la compatibilización entre la salud, la institucionalidad democrática y lo que ha hecho el país para lograr esa delicada ecuación.

Las elecciones en Brasil ocurren para mandatos de cuatro años, intercaladas cada dos años, y encuentran una fecha cierta y definida en la propia Constitución de 1988.¹ Las elecciones se alternan entre las municipales y las llamadas generales para llenar los cargos de presidente, vicepresidente, gobernadores, diputados y senadores. En el año 2020 se realizaron las elecciones municipales para llenar los cargos de intendentes y concejales en todo el país.

La pandemia de covid-19 impactó plenamente la normalidad del proceso electoral en 2020, y los datos del Gobierno brasileño comprueban con números dicho impacto. El ministerio de salud difunde semanalmente un boletín epidemiológico, y en la semana 30 (del 19 al 25 de julio) ostentaba el segundo lugar en mayor número de casos, con 2.394.513

1 La elección municipal está fijada por el artículo 29 de la Constitución de 1988 para el primer domingo del mes de octubre, y la posesión del cargo el día 1º de enero del año siguiente: “Art. 29. El Municipio se regirá por una ley orgánica, votada en dos turnos, con el intersticio mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, cumplidos los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos: I - elección del Intendente, del Viceintendente y de los Concejales, para un mandato de cuatro años, mediante elección directa y simultánea realizada en todo el País; II - elección del Intendente y del Vice-Intendente realizada el primer domingo de octubre del año anterior al término del mandato de aquellos a los que deban suceder, aplicadas las reglas del art. 77, en el caso de Municipios con más de doscientos mil electores ; III - Asunción de cargo del Intendente y del Viceintendente el día 1º de enero del año subsiguiente al de la elección”. En el mismo sentido, para el cargo de gobernador y vice está fijado además el segundo turno para el último domingo de octubre: “Art. 28. La elección del Gobernador y del Vicegobernador de Estado, para mandato de cuatro años, se realizará el primer domingo de octubre, en primer turno, y el último domingo de octubre, en segundo turno, si hubiere, del año anterior al del término del mandato de sus antecesores, y la asunción del cargo ocurrirá el primero de enero del año subsiguiente, observado, en cuanto a lo demás, lo dispuesto en el art. 77”. La Constitución de 1988 dispone sobre la elección del presidente y su vice: “Art. 77. La elección del presidente y del vicepresidente de la República se realizará, simultáneamente, el primer domingo de octubre, en primer turno, y el último domingo de octubre, en segundo turno, si hubiere, del año anterior al del término del mandato presidencial vigente”. Acceso el 29 de junio de 2020, <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-4-artigo-29>.

personas infectadas y 86.449 defunciones² –el récord de segundo mayor número absoluto del mundo –según informó el Ministerio de Salud el 4 de agosto– con el primer caso sospechoso de covid-19 notificado el 22 de enero de 2020, según informó el Ministerio de Salud el 27 de junio–. En 5 meses la evolución de la enfermedad en Brasil ha sido avasalladora.

La recomendación de aislamiento social de la Organización Mundial de la Salud (OMS),³ así como la de la necesidad de evitar las aglomeraciones públicas, trajo al covid-19 hacia el centro del debate en las elecciones de 2020. La elección significa el movimiento y la aglomeración de millones de personas hacia los puestos de votación en las secciones electorales, lo que es una conducta indeseable para el enfrentamiento de la pandemia, porque puede servir como medio de aceleración del contagio.

Brasil declaró emergencia en salud pública de importancia nacional por medio de la Resolución 188 de 3 de febrero de 2020, algunos días después de que la OMS reconociera la importancia internacional del coronavirus.

Obsérvese que el 19 de marzo de 2020, el Tribunal Superior Electoral (TSE) instituyó el gabinete de crisis para proponer acciones de prevención contra el contagio⁴ (Resolución TSE 198/2020). En el mismo sentido, se suspendieron la atención presencial, la recolección biométrica y los plazos procesales, por medio de la resolución TSE 23.615/2020 del 19 de

2 La Organización Mundial de la Salud trae datos un poco diferentes. Son 2.733.677 de casos confirmados y 94.104 muertes, datos del 4 de agosto de 2020, con la primera defunción ocurrida el 18 de marzo. “WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard”, Organización Mundial de la Salud, acceso el 4 de agosto de 2020, <https://covid19.who.int/>.

3 La recomendación de la OMS es taxativa, como se lee en el documento “*Key planning recommendations for mass gatherings in the context of the current COVID-19 outbreak*”, interim guidance: “In the context of COVID-19, mass gatherings are events that could amplify the transmission of the virus and potentially disrupt the host country's response capacity”. World Health Organization (WHO), “Key planning recommendations for mass gatherings in the context of the current COVID-19 outbreak”, WHO, 29 de mayo de 2020, acceso el 27 de junio de 2020, <https://www.who.int/publications/i/item/key-planning-recommendations-for-mass-gatherings-in-the-context-of-the-current-covid-19-outbreak>.

4 Este gabinete tuvo como objetivo tomar medidas en el ámbito del tribunal para seguir y articular las acciones relativas a las medidas temporales de prevención del contagio. Tribunal Superior Eleitoral, “TSE institui gabinete de crise para propor ações de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (Covid-19)”, TSE, 9 de marzo de 2020, acceso el 27 de junio, <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/tse-institui-gabinete-de-crise-para-propor-aco-es-de-prevencao-ao-contagio-pelo-novo-coronavirus-covid-19>.

marzo.⁵ No obstante, el 23 de ese mes la presidente del Tribunal Superior Electoral (TSE), ministra Rosa Weber, declaró que entendía que aún era “prematureo” el tema del adelanto de las elecciones.⁶

De todos modos, de a poco y con cierto retraso, la discusión sobre la eventual alteración de la fecha de la elección en razón de la pandemia pasó a ocupar el centro del debate nacional.

La fecha de la elección, sin embargo, es el detalle último, en comparación con la complejidad de los actos anteriores y los respectivos plazos, regulados por la Ley General de Elecciones (Ley 9.504/97), la Ley de los Partidos Políticos (Ley 9.095/95) y las resoluciones del TSE. Son todos actos y plazos concatenados y sucesivos, previstos en el calendario electoral, a partir del 25 de noviembre de 2019 (fecha de las pruebas públicas de seguridad en el sistema electrónico de votación)⁷ hasta el 31 de diciembre de 2021 (plazo para juzgar representaciones del Ministerio Público en casos de donaciones por encima del límite legal, en las elecciones de 2020).⁸ Los actos posteriores a la elección, de la misma manera, también sufren con el cambio, como los plazos para la rendición de cuentas de la campaña, los recursos contra la expedición del diploma y el ejercicio mismo del mandato, en caso de que las elecciones fueran postergadas para 2021.

Cualquier alteración de la fecha de las elecciones, por tanto, implica una alteración de los plazos de todos los actos y hechos relacionados, lo que agrega complejidad e inmensa dificultad al cumplimiento del rito electoral, desde el plazo para la campaña electoral hasta los plazos de

5 Tribunal Superior Eleitoral, “TSE instituí...”.

6 La manifestación de la ministra Rosa Weber se produjo el 29 de marzo de 2020: “Sin embargo, como ya me referí en una nota difundida el último lunes (23), en este momento es prematuro tratar la postergación de las Elecciones Municipales 2020. Esa evaluación es compartida por el vicepresidente, ministro Luís Roberto Barroso, que estará en la presidencia del TSE durante el próximo pleito”. Tribunal Superior Eleitoral, “Presidente do TSE reafirma que calendário eleitoral das Eleições 2020 está sendo cumprido”, *TSE*, 29 marzo de 2020, acceso el 27 de junio de 2020, <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/presidente-do-tse-reafirma-que-calendario-eleitoral-das-eleicoes-2020-esta-sendo-cumprido>.

7 Resolução 23.444/2015, art. 1, par. 1, de 30 de abril, Brasília/df, Dispõe sobre a realização periódica do Teste Público de Segurança (TPS) nos sistemas eleitorais que especifica, acceso el 28 de junio de 2020, <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pe-lo-tse/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015-2013-brasil-2013-df>.

8 Ley 9504/1997, de 30 de septiembre, art. 24-C, par. 3º, acceso el 28 de junio de 2020, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm.

desincompatibilización,⁹ o sea la fecha en que los servidores públicos deben alejarse de sus cargos para poder competir a un cargo electivo, que se cuenta a partir de la fecha de la elección, por ejemplo.

Además de los obstáculos para el cumplimiento del *iter* de las elecciones, se agregan las necesidades no menos acuciantes de los mandatarios y de los precandidatos con miras a sus carreras. Menos campaña electoral y plazos más exiguos, en principio, benefician a los mandatarios actuales. Por eso es innegable algún esfuerzo para la postergación de la fecha de las elecciones, así como un cruce de variados intereses surgidos con la crisis, tales como la defensa de la unificación de las elecciones generales con las municipales.

Finalmente, en caso de que las elecciones ocurran tras el final del mandato de los actuales elegidos, se agrega a la crisis sanitaria la propia legitimidad de aquellos que ocuparán esos cargos. La salida más difundida para ese dilema viene con la apuesta por la prórroga de los mandatos hasta la realización de las elecciones, no sin tenerse en cuenta la propuesta de que los jueces de las comarcas asuman los cargos de intendentes.

Las elecciones brasileñas como un procedimiento complejo

Tarcisio de Sousa Barros apunta sobre el procedimiento electoral dividido en partes, que comienza con una etapa preelectoral o preparatoria hasta

⁹ La llamada desincompatibilización está prevista en los párrafos 6º y 7º del artículo 14 de la Constitución de 1988 y en la legislación ordinaria (Ley Complementaria 64/90), y se refiere a un impedimento para el registro de una candidatura derivado del “beneficio no deseado para su ocupante o para un tercero vinculado a él por parentesco”, lo que lleva al establecimiento de “incompatibilidad entre su ejercicio y la obtención del derecho de ser votado”. La ley lista una serie de cargos públicos y funciones que incluyen la incompatibilidad con el derecho de ser votado como ministro de Estado, magistrados, comandantes del ejército, lo que demanda el alejamiento del interesado en candidatizarse durante un plazo determinado antes de las elecciones (art. 1º, inc. II, III y IV, Ley Complementaria 64/90) (Adriano Soares da Costa, *Instituições de Direito Eleitoral* [MG: Del Rey, 2002], 175-182). En otra dimensión están las “inelegibilidades reflejas” oriundas de “vínculos personales con el titular del mandato”, lo que atrae la imposibilidad de la obtención del registro de candidatura en la circunscripción del respectivo mandato para el mismo cargo, siendo posible para un cargo diferente, siempre y cuando se dé un alejamiento en tiempo y modo (José Jairo Gomes, *Direito Eleitoral* [SP: Atlas, 2016], 218).

la fase poselectoral, en la cual se desarrollan los hechos pertinentes a la elección de los mandatarios.¹⁰

El TSE ejerce la función judicante y administrativa, que tiene como objeto las elecciones, aunque igualmente ostenta y ejerce, en cada elección con más énfasis, una función reglamentaria de la legislación nacional –un tema apaciguado en la jurisprudencia y tormentoso en la doctrina constitucional brasileña–. Entonces, en toda elección el poder judicial electoral emite innumerables resoluciones sobre los más variados temas, reuniendo en esos actos reglamentarios la legislación nacional aplicable y también temas de naturaleza administrativa, como el establecimiento de las fechas para los procedimientos internos de la justicia electoral.

Una de las resoluciones más esperadas es la que atañe al calendario electoral con las fechas del complejo procedimiento para las elecciones, cuya inauguración inició con las pruebas públicas de seguridad en el sistema electrónico de votación el 25 de noviembre de 2019.

Esos plazos son importantísimos para los candidatos porque, dependiendo de sus condiciones específicas, pueden llevar a la inelegibilidad,¹¹ a la inexistencia de afiliación partidaria dentro del plazo legal, a la ausencia de domicilio electoral en determinada comuna (Ley 9.504/97, art. 9º,

10 El autor divide el proceso electoral en las siguientes fases: preelectoral o preparatoria; de las convenciones partidarias; de registro de candidaturas; de campaña y propaganda electoral; de rendición de cuentas; de otorgamiento del diploma y asunción de los elegidos; poselectoral (Tarcisio Augusto Sousa de Barros, *Direito Eleitoral: eleições municipais de 2020* [Curitiba: Íthala, 2020], 72).

11 La elegibilidad en el derecho brasileño es “el derecho de ser votado (elegibilidad, *ius honorum*); es un efecto del registro de candidatura”, mientras que la inelegibilidad se constata en la pérdida o ausencia de elegibilidad. Cabe, entonces, en primer lugar, definir la elegibilidad como “el derecho subjetivo nacido del hecho jurídico del registro de candidato”. En la lección de Adriano Costa, el “estado de inelegibilidad es la regla; la elegibilidad, la excepción”, porque se debe cumplir con los presupuestos exigidos por la ley, como el artículo 3º del Código Electoral, por ejemplo, para la constitución de ese derecho (Costa, *Instituições...*, 51). Antônio Carlos Mendes ve la inelegibilidad como “frente y dorso de la misma realidad normativa”, y afirma que “la elegibilidad presupone el cumplimiento de las condiciones de otorgamiento del derecho público subjetivo de ser votado. La inelegibilidad configura la existencia de una prohibición que imposibilita la candidatura” (Antônio Carlos Mendes, *Introdução à Teoria das Inelegibilidades* [São Paulo: Malheiros, 1994], 112).

caput,¹² y Ley 9.096, art. 20, *caput*),¹³ o a la necesidad de renunciar a los respectivos mandatos para competir por otros cargos (Constitución Federal, art. 14, par. 6°),¹⁴ sin hablar de la edad mínima para determinados cargos. La fecha de la elección, por tanto, tiene una relación directa con las condiciones de elegibilidad, con las “verdaderas condiciones del derecho a registrar la candidatura”, como bien lo define Adriano Soares da Costa,¹⁵ con lo que se impone la relevancia del tema.

Hay plazos fijos que se determinan sin tomar en consideración la fecha de la elección –y que no se ven afectados, por tanto, por ningún cambio– como, por ejemplo, la fecha del 15 de mayo, en la que se permite la recaudación financiera por parte de un precandidato (Ley 9.504/97, art. 22-A, par. 3°).¹⁶

Sin embargo, muchos otros plazos se cuentan a partir de la fecha de la elección y con la postergación de esta podrían, *prima facie*, sufrir una influencia que tuviera una significativa repercusión en el pleito electoral y en la vida de los municipios. Entre ellos se encuentran: i) la fecha de justa causa para cambio de partidos por parte de los ocupantes de cargos de concejal para competir a la elección mayoritaria o proporcional, según los términos del artículo 22-A, inciso III de la Ley 9.096/1995, por el cambio

12 “Art. 9° Para competir en las elecciones, el candidato deberá poseer domicilio electoral en la respectiva circunscripción durante el plazo de seis meses y tener la afiliación otorgada por el partido en el mismo plazo” (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre).

13 “Art. 20. Le es facultado al partido político establecer, en su estatuto, plazos de afiliación partidaria superiores a los previstos en esta Ley, con miras a la candidatura a cargos electivos” (Ley 9096/1995 de 19 de setembre, acceso el 27 de junio de 2020, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm).

14 “Art. 14. La soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, según los términos de la ley, mediante: par. 6° Para competir a otros cargos, el Presidente de la República, los Gobernadores de Estado y del Distrito Federal, y los Intendentes deben renunciar a sus respectivos mandatos hasta seis meses antes de la elección” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, acceso el 28 de junio de 2020, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

15 Costa, *Instituições...*, 99.

16 “Art. 22-A: ... § 3° Desde el día 15 de mayo del año electoral se faculta a los precandidatos la recaudación previa de recursos en la modalidad prevista en el inciso IV del § 4o del art. 23 de esta Ley, pero la liberación de recursos por parte de las entidades recaudadoras queda condicionada al registro de la candidatura, y la realización de gastos de campaña deberá observar el calendario electoral” (Ley 9504/1997, de 30 de septiembre).

de partidos efectuado durante el periodo de treinta días que “antecede al plazo de afiliación exigido por ley para competir en la elección”; ii) la afiliación dentro de los seis meses anteriores a la elección; iii) 180 días antes de la elección (7 de abril) es el último día para que el órgano de dirección nacional del partido político publique las normas para la elección y sustitución de candidatos y para la formación de coaliciones; iv) dentro de los 180 días previos se prohíbe a los agentes públicos realizar una revisión general de la remuneración de los servidores públicos; v) 151 días antes de las elecciones (6 de mayo) es el día para que el elector solicite operaciones de alistamiento, transferencia de revisión de su documento electoral (Ley 9504/97, art. 91, *caput*);¹⁷ vi) 151 días antes es también el último día para que los presos provisorios y los adolescentes internados sean alistados o soliciten la regularización de su situación para poder votar; vii) solo podrán participar en el pleito electoral los partidos que tengan, “hasta seis meses antes del pleito”, registrado su estatuto ante el TSE (art. 4º, Ley 9504/97).¹⁸

Además del cambio significativo del calendario electoral, la postergación de las elecciones podría afectar la elegibilidad en lo que toca al plazo de las inelegibilidades que surgen de la aplicación de una sanción prevista en la Ley de la Ficha Limpia (Ley Complementaria 64/90) –de pésima redacción–, la cual es de ocho años tras el cumplimiento de la pena (literal e)²¹ y, en este caso concreto, rige para las elecciones ocurridas dentro de los ocho años siguientes (literal d)¹⁹ y durante el plazo de ocho

17 “Art. 91. No se recibirá ninguna solicitud de inscripción electoral o de transferencia dentro de los ciento cincuenta días anteriores a la fecha de la elección” (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre).

18 “Art. 4º. Podrá participar en las elecciones el partido que, hasta seis meses antes del pleito, haya registrado su estatuto ante el Tribunal Superior Electoral, de conformidad con lo dispuesto por la ley, y haya, hasta la fecha de la convención, un órgano de dirección constituido en la circunscripción, de acuerdo con su respectivo estatuto” (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre).

19 “... d) los que tengan contra su persona una representación juzgada procedente por parte de la Justicia Electoral, en fallo transitado como cosa juzgada o dictado por un órgano colegiado, en un proceso de investigación de abuso del poder económico o político, para la elección en la cual compitan o hayan sido diplomados, así como para las que se realicen en los 8 (ocho) años siguientes” (Ley Complementaria, 64/990 de 18 de mayo).

años contados desde la elección (literal j).²⁰ Entonces, aquellos que el año 2012 hubieran sido condenados inelegibles para las elecciones de octubre de 2020, por ejemplo, en caso de que la elección fuera aplazada para el 2021, en principio ya no serían inelegibles.

Como se ve, la alteración de la fecha de las elecciones, en principio, podría permitir alteraciones en el universo de los candidatos e incluso tener reflejos importantes en los partidos mismos, reabriendo plazos que ya se habían agotado y alterando, en fin, el escenario electoral.

Las decisiones judiciales y las propuestas legislativas en la pandemia

El financiamiento de las campañas, los medios y modos de la campaña, la forma de participación de la mujer en la política y la participación de minorías no han sido objeto de ninguna medida relacionada con la pandemia. Por tanto, a continuación, se abordará aquello que sí ha sido objeto de alteración legislativa y jurisprudencial con miras a la adecuación a la pandemia.

Alteración de los plazos

Ante la posibilidad de que la eventual prórroga de la fecha de la elección altere los plazos para una serie de derechos y obligaciones relacionados con las elecciones, repercutiendo severamente en la elegibilidad, las coaliciones y la vida de los partidos, el Partido Progresista presentó a juicio una acción directa de inconstitucionalidad en virtud de la Ley General de Elecciones (Ley 9504/97), la Ley Complementaria 64/90 y la Resolución TSE 23.609/ 2019.²¹

20 “Art. 1º: Son inelegibles: I - para cualquier cargo: [...] j) los que sean condenados, en un fallo transitado como cosa juzgada o dictado por un órgano colegiado de la Justicia Electoral, por corrupción electoral, por captación ilícita de sufragio, por donación, captación o gastos ilícitos de recursos de campaña o por conducta prohibida a los agentes públicos en campañas electorales que impliquen anulación del registro o del diploma, por el plazo de 8 (ocho) años contados desde la elección” (Ley Complementaria, 64/990 de 18 de mayo).

21 Se solicitó la suspensión de los siguientes artículos: artículo 9º, *caput*, de la Ley 9504/97 (“Para competir en las elecciones, el candidato deberá poseer domicilio electoral en la respectiva circunscripción durante el plazo de seis meses y tener la afiliación concedida por el partido dentro del mismo plazo”), y del artículo 1º, incisos, IV, V y VII de la Ley Complementaria 64/90 (“IV - para Intendente y Viceintendente: a) en lo que se les aplique, por identidad

La acción tenía como objetivo alejar los plazos de desincompatibilización de seis meses de alejamiento de la función para poder competir en la contienda electoral y para el otorgamiento de la afiliación partidaria (incluso el domicilio electoral en la respectiva circunscripción), previsto en las normas impugnadas, en razón de las muchas dificultades para cumplir los trámites necesarios a dichos efectos ante la burocracia estatal. El plazo de seis meses en el contexto de la pandemia violaría el principio

de situaciones, los inelegibles para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador y Vicegobernador de Estado y del Distrito Federal, observado el plazo de 4 (cuatro) meses para la desincompatibilización; b) los miembros del Ministerio Público y de la Defensoría Pública en ejercicio en la Comarca, dentro de los 4 (cuatro) meses anteriores al acto eleccionario, sin perjuicio de sus sueldos integrales; c) las autoridades policiales, civiles o militares, con ejercicio en el Municipio, dentro de los 4 (cuatro) meses anteriores al pleito; V - para el Senado Federal: a) los inelegibles para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República especificados en el literal a) del inciso II de este artículo, y, en lo que se refiere a los demás literales, cuando se trate de una oficina pública, asociación o empresa que opere en el territorio del Estado, observados los mismos plazos; b) en cada Estado y en el Distrito Federal, los inelegibles para los cargos de Gobernador y Vicegobernador, en las mismas condiciones establecidas, observados los mismos plazos [...] VII - para la Cámara Municipal: a) en lo que se les aplique, por identidad de situaciones, los inelegibles para el Senado Federal y para la Cámara de Diputados, observado el plazo de 6 (seis) meses para la desincompatibilización; b) en cada Municipio, los inelegibles para los cargos de Intendente y Viceintendente, observado el plazo de 6 (seis) meses para la desincompatibilización. § 1º: Para competir a otros cargos, el Presidente de la República, los Gobernadores de Estado y del Distrito Federal, y los Intendentes deben renunciar a sus respectivos mandatos hasta 6 (seis) meses antes del acto electoral. § 2º: El Vicepresidente, el Vicegobernador y el Viceintendente podrán candidatearse a otros cargos, preservando sus mandatos respectivos, siempre y cuando dentro de los últimos 6 (seis) meses anteriores al pleito electoral no hayan sucedido o sustituido al titular. § 3º: Son inelegibles, en el territorio de jurisdicción del titular, el cónyuge y los parientes, consanguíneos o afines, hasta el segundo grado o por adopción, del Presidente de la República, de un Gobernador de Estado o Territorio, del Distrito Federal, de Intendente o de quien haya los haya sustituido dentro de los 6 (seis) meses anteriores a acto eleccionario, salvo si ya fuere titular de un mandato electivo y candidato a la reelección. § 4º: La inelegibilidad prevista en el literal e) del inciso I de este artículo no se aplica a los delitos culposos y a aquellos definidos por ley como de menor potencial ofensivo, ni a los delitos de acción penal privada. § 5º: La renuncia para cumplir con la desincompatibilización con miras a una candidatura a un cargo electivo o para asumir un mandato no generará la inelegibilidad prevista en el literal k), salvo que la Justicia Electoral reconozca un fraude a lo dispuesto en esta Ley Complementaria"; y por arrastre, la suspensión del artículo 10, *caput*, y su par. 4º, de la Resolución 23.609/2019 (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre; Ley Complementaria, 64/990 de 18 de mayo).

democrático y la soberanía popular (arts. 1º, 14º y 17º de la Constitución de República).²²

El exordio mencionó a los secretarios de salud de los municipios que tenían el propósito de competir, pero que están en el frente de la batalla sanitaria y no pudieron desligarse sin daños a la “formulación de implementación de políticas públicas de contención del avance del covid-19”, cuyo plazo final fue el día 4 de abril de 2020.

En la misma senda, el inicio de la acción apuntó a la dificultad de acercar nuevos afiliados, especialmente mujeres, a causa de la imposibilidad de las reuniones presenciales (en 2020 el porcentaje obligatorio de género en la lista de candidatos de un partido debía obedecer a la proporción de 30/70% cada uno). En las elecciones anteriores este porcentaje se repartía entre los partidos de la coalición. Sin embargo, este año se prohibió la coalición y cada partido debía ser capaz de presentar el reparto promocional de género dentro de aquellos umbrales. En tiempos normales, la exigencia de que cada partido presente una lista de candidaturas con el porcentaje de un 30% de un género y 70% del otro ya era un desafío para la ampliación de la participación de las mujeres en el proceso político. En tiempos de pandemia, limitada la acción política, hay una gran posibilidad de que los partidos no logren cumplir la norma legal.

El siguiente fragmento del parecer del Ministerio Público sobre la necesidad de preservar las reglas de juego sin sobresaltos, incluso aquellas definidas por la jurisprudencia, fue significativo:

De hecho, incluso las oscilaciones jurisprudenciales están sujetas a la observación del principio de la anualidad de la ley electoral, justamente para evitar que las reglas del “juego del poder” se alteren una vez iniciado el “partido”, hiriendo la isonomía y la seguridad jurídica. Evidentemente que dicho principio de la no-sorpresa e isonomía entre los competidores en el pleito electoral se aplica con mayor razón en el caso de una alteración refleja, vía decisión judicial.

Y sobre los puntos específicos de la afiliación y de la desincompatibilización –plazos contados desde la elección y que se podrían alterar

²² ADI 6359/2020 de 2 de abril, Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade (MC / DF - Distrito Federal), acceso el 28 de junio de 2020, <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1090498/false>.

en razón del cambio de fecha, valiéndose de la teleología de la idea de la desincompatibilización—, dijo el Ministerio Público:

El plazo de seis meses de desincompatibilización que el solicitante pretende alterar —aunque sea relevada su importancia para impedir el uso indebido de la “máquina pública” a favor de determinadas candidaturas— está previsto constitucionalmente (art. 14, par. 6º), o sea: no solo en la legislación impugnada en la inicial, lo que ya configura un fuerte argumento contrario a la pretensión demandada. En lo que se refiere al plazo mínimo de establecimiento de domicilio electoral y otorgamiento de la afiliación partidaria, verdaderas condiciones de elegibilidad, se aplica semejante razonamiento, pues la reforma electoral vehiculada por la Ley 13.488/2017 ya había reducido dicho lapso temporal a la mitad (era de un año) justamente para facilitar la participación de más candidatos en el pleito. Se estableció, no obstante, un plazo mínimo (de seis meses), que no implica una alteración en este momento, aunque se reconozca la pandemia del covid-19.

El recurso de amparo se negó basándose en el argumento de la ausencia de violación de las normas constitucionales traídas a colación y prestigiando el principio de la anualidad electoral (art. 16 de la Constitución de 1988).²³ La relatora, ministra Rosa Weber, también señaló que la flexibilización del plazo de desincompatibilización podría llevar a la

23 Ver el contenido del artículo 16: “La ley que altere el proceso electoral entrará en vigencia en la fecha de su publicación, no aplicándose a la elección que ocurra hasta un año de la fecha de su vigencia”. No obstante la redacción de la norma, el STF ha hecho una interpretación conforme a hipótesis que tratan de la mera “reglamentación del proceso electoral”: “Mientras que el art. 150, III, *b*, de la CF implica una garantía individual del contribuyente” (ADI 939/1991 de 18 de marzo) (Rel. Min. Sydney Sanches, *DJ*, <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>), el artículo 16 representa una garantía individual del ciudadano-elector, que tiene en forma originaria el poder ejercido por los representantes electos, y “a quien le corresponde el derecho de recibir, del Estado, el grado necesario de seguridad y de certeza jurídicas contra alteraciones abruptas de las reglas inherentes a la disputa electoral” (ADI 3345/2005, de 25 de agosto) (Rel. Min. Celso de Mello, <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>). Además de que el referido principio contenga, en sí mismo, elementos que lo caracterizan como una garantía fundamental oponible incluso a la actividad del legislador constituyente derivado, según los términos de los arts. 5º, par. 2º, y 60, par. 4º, IV, la burla a lo que contiene el art. 16 aún afronta los derechos individuales de la seguridad jurídica (CF, art. 5º, *caput*) y del debido proceso legal (CF, art. 5º, LIV)” (ADI 3685/2006, de 22 de marzo) (Rel. Min. Ellen Gracie,

... debilitación de las protecciones contra el abuso del ejercicio de una función, cargo o empleo en la administración directa o indirecta, incrementando de modo desproporcional el riesgo para la normalidad y la legitimidad de las elecciones (art. 14, par. 9º, de la CF) y, consecuentemente, produciendo un estado de cosas con un potencial aún mayor de vulneración al principio democrático y a la soberanía popular.

En cuanto a la materia de fondo, la decisión tomada por la ministra Rosa Weber hizo un análisis sobre la intersección de la pandemia y la elección a la luz de la seguridad jurídica y del régimen democrático, que merece transcripción:

Los cambios radicales en la interpretación de la Constitución deben ser acompañados por la debida y cuidadosa reflexión sobre sus consecuencia, teniendo en cuenta el postulado de la seguridad jurídica. No solo la Corte Constitucional, sino también el Tribunal que ejerce el rol de órgano cumbre de la Justicia Electoral, deben adoptar dichas cautelas en ocasión de los llamados vuelcos jurisprudenciales en la interpretación de los preceptos constitucionales que se refieren a los derechos políticos y al proceso electoral. No se puede dejar de considerar el peculiar carácter normativo de los actos judiciales emanados del Tribunal Superior Electoral, que rigen todo el proceso electoral. Los cambios en la jurisprudencia electoral, por lo tanto, tienen efectos normativos directos sobre los pleitos electorales, con serias repercusiones sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos (electores y candidatos) y los partidos políticos. En el ámbito electoral, la seguridad jurídica asume su cara de principio de la confianza para proteger la estabilización de las expectativas de todos aquellos que de alguna forma participan en las batallas electorales. Ante las medidas excepcionales de enfrentamiento a la pandemia de covid-19, la idea de ampliar plazos electorales, con la antelación buscada, puede ser tentadora. La historia constitucional, sin embargo, recomienda que especialmente en situaciones de crisis se busque al máximo la preservación de los procedimientos establecidos. Como pontificó Abraham Lincoln, a propósito de las elecciones de 1864, que prefirió disputar antes que suspender aunque estuvieran

J., acceso el 5 de julio de 2020, <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-2-capitulo-4-artigo-16>).

en plena Guerra Civil: “la elección es una necesidad. No podemos tener un gobierno libre sin elecciones”.

El fallo produjo efectos más allá del caso concreto. El Supremo Tribunal Federal alejó la idea de renacimiento de aquellos plazos vencidos, y señaló la imposibilidad de la alteración del calendario electoral a los efectos de contemplar el escenario pandémico y sus innumerables dificultades. Se mantuvo, por tanto, por lo menos como una fuerte señal, no solo el plazo de afiliación y de desincompatibilización de la función pública, sino todo el procedimiento electoral, desde noviembre de 2019, sin ninguna alteración.

Convenciones partidarias virtuales: implementación de nueva tecnología en mejora del proceso electoral

Otro fallo relevante en el periodo pandémico fue el tratamiento otorgado por el TSE a las convenciones partidarias, en las que se implementó una tecnología que, de hecho, podrá mejorar el proceso electoral, superando las dificultades técnicas. Los candidatos, por expresa disposición legal, según los términos de la Ley 9.504/97, deben ser elegidos en una convención del partido entre el “20 de julio y el 5 de agosto del año en que se realicen las elecciones” (art. 8º), a excepción de los que tengan mandatos, por disfrutar de un derecho de candidatura innata.

La aglomeración indeseada como vector de contagio llevó al diputado Hiram Manuel, del Partido Progresista, a formular una consulta al TSE sobre las convenciones partidarias. En el mismo juzgado, bajo la relatoría del ministro Luis Salomão, el 4 de junio de 2020, se apreció la consulta del Partido Republicano sobre la postergación de las convenciones²⁴ y se determinó la creación de un grupo de trabajo para la apreciación del tema, que permitió la convención virtual por ausencia de una forma específica en el reglamento legal de la materia.

Se observa aquí el mantenimiento de las fechas fijadas por el calendario electoral, pues no se admitió una alteración de la fecha para la realización de las convenciones partidarias, ya fuera en función de las elecciones o por la expansión del covid-19.

²⁴ Consultas 0600460-31, 0600413-57 y 0600479-37.

El grupo de trabajo elaboró la propuesta de resolución que “dispone sobre las reglas destinadas a tornar viable el control de autenticidad del acta de la convención partidaria por parte de la Justicia Electoral en las elecciones del 2020”, debidamente aprobada con el número 23.623, del 30 de junio de 2020.

La Resolución TSE 23.623, del 30 de junio de 2020, reconoce la posibilidad de la realización de la convención partidaria en “formato virtual” y asegura amplia autonomía a los partidos para el uso irrestricto de herramientas tecnológicas para ello.

No obstante, los riesgos de la virtualización del proceso electoral, y en especial el de la ausencia de democracia interna en los partidos y el del atropello de las normas internas de elección, no fueron abordados por el reglamento y seguirán las normas rutinarias de las elecciones. En un escenario de pequeños municipios, muchos de ellos sin acceso ideal a la red de internet, la organización de esas convenciones virtuales puede significar un riesgo a la integridad del proceso electoral, ya desde su nacimiento.

El ciudadano olvidado y la orientación de la Organización de los Estados Americanos

El debate nacional sobre las elecciones y la pandemia denota una realidad preocupante que refleja el modo como se trata el derecho electoral en Brasil, en general.

Las decisiones del Estado brasileño se apoyaron más en las cuestiones logísticas y estructurales que en la efectiva calidad del proceso electoral en sí. Se observa la ausencia de una mirada que tenga como núcleo la participación del elector y las formas de mitigar el impacto de la pandemia sobre la calidad de la campaña y del ejercicio de la ciudadanía. Se ve el irrespeto a la determinación de la Constitución Federal de 1988 que “refleja el cambio paradigmático de la visión *ex parte principe* a la visión *ex parte populi* [...] un derecho inspirado por la óptica de la ciudadanía, radicado en los derechos de los ciudadanos”, donde no es “desde la perspectiva del Estado que se afirman los derechos”, sino que es por los derechos que se afirma el Estado, según la lección de Flavia Piovesan.²⁵

25 Flavia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional* (São Paulo: Saraiva, 2013), 97.

En la pandemia, los límites a la circulación y a la reunión de personas tienen un impacto en la cotidianidad de la política. No puede haber más reuniones, las rendiciones de cuentas de los mandatarios dejan de ser efectuadas... En fin: el proceso de articulación de la sociedad civil sufre una conmoción considerable. En muchos municipios brasileños se observa la prohibición de circular, la suspensión de clases, la prohibición de determinadas actividades comerciales, todo lo cual restringe la convivencia humana.

Nótese en particular un bajo grado de institucionalización de los partidos políticos que, aunque tengan el monopolio de las candidaturas en Brasil, dejan mucho que desear en lo que se refiere a su rol en una democracia de partidos.²⁶

La ciudadanía y el ejercicio de los derechos políticos fundamentales no fueron objeto de ninguna actuación estatal que permitiera compensar los daños de la ausencia de reuniones, comicios, debates públicos. En fin, de la vida cívica de las personas.

Esto, sin embargo, no es extraño. La evolución de la legislación y la jurisprudencia electoral es la historia de la restricción de los derechos políticos con el afán de encontrar un candidato idealizado, puro y angelical, casi salido de un cuento de hadas en términos de virtud, lo que se intensificó desde que se juzgó la Ley de la Ficha Limpia.²⁷

²⁶ En Brasil, los partidos jamás lograron levantar a las masas populares y realizar la función de intermediación entre la sociedad y el Estado. Los partidos fueron suprimidos en Brasil en cinco oportunidades, desde el Imperio, y se puede decir que tuvieron una existencia más robusta en los cortos periodos de 1946 a 1964 (dictadura militar) y 1979 (apertura del régimen) hasta hoy. El tema se debatió con más profundidad en el libro de Marcelo Ferreira, *Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial: o caso brasileiro no divã* (Florianópolis: Habitus, 2020).

²⁷ El Supremo Tribunal Federal, al alejar la inconstitucionalidad de la Ley Complementaria 135/2011 en el control concentrado, diploma legal innovador de la Ley de las Elegibilidades que creó innumerables inelegibilidades y aumentó los plazos a 8 años, hizo preponderar los principios de la probidad administrativa, normalidad e igualdad de las elecciones (art. 14, CF/88) y del precepto de la rendición y salud de las cuentas (art. 17, III, CF/88) sobre las tesis de i) irretroactividad de las leyes (art. 5º, inc. XXXV); ii) protección de la confianza al administrado, cosa juzgada, acto jurídico perfecto y derecho adquirido (art. 5º, inc. XXXVI); iii) presunción de inocencia y el debido proceso legal (art. 5º, inc. LVII, inc. LIV, cláusula de no culpabilidad, presunción de inocencia, incluso con el alejamiento del *leading case* y su relativización a fines electorales, la ADPF 144, rel. Min. Celso de Mello); iv) el rechazo de cuentas como causa de inelegibilidad, solamente por parte de los Tribunales de Cuentas,

A lo largo del tiempo se ha visto la disminución de los lapsos de las campañas, la prohibición de los medios de las mismas, la restricción de sus formas de financiamiento y un aumento exponencial de las inelegibilidades.

Inelegibilidades estas que ya son en un número superior a las de cualquier democracia occidental y violan los parámetros mínimos de la protección de los derechos políticos fundamentales instituidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (art. 23) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),²⁸ además de alejarse de los criterios de la Comisión de Venecia.²⁹ Aun así, se crean más formas de restricción de derechos políticos, como el abuso del poder religioso, la anulación del mandato por ofensa a la proporción de género y el abuso de poder digital, por ejercicio de una jurisprudencia novelera y regresiva de los derechos humanos.

Se desarrolla un derecho electoral del enemigo,³⁰ con la demonización de la política, que idealiza al elector, pero al mismo tiempo lo infantiliza y hace que la democracia esté tutelada bajo el signo de la peligrosidad del hombre político.³¹ Y esa mirada sobre el derecho electoral se acentúa en la pandemia.

alejado el juicio por parte del Poder Legislativo, aunque lo dispuesto en el artículo 71, inciso I de la Constitución Federal, contraría la tesis adoptada en el RE 132747/1995 de 17 de julio (Rel. Min. Marco Aurélio, DJ); v) el principio de la seguridad jurídica, como se verifica en los fallos vencidos de los ministros Dias Toffoli y Luiz Fux; vi) principio constitucional de la prohibición del retroceso; vii) principio de la proporcionalidad; viii) núcleo esencial de los derechos políticos. Esta ley fue impugnada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el autor y por Ruy Samuel Espíndola, en nombre de una de las víctimas, Odilson Vicente de Lima (P-1901-15).

28 Marcelo Ferreira, *O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa. Direitos políticos e inelegibilidades* (Rio de Janeiro: Editora Lumenjuris, 2020).

29 Se trata del cuerpo consultivo del Consejo de Europa sobre temas constitucionales (European Commission for Democracy through Law, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* [Adoptado por la Comisión de Venecia en sus sesiones 51a y 52a, Venecia, 5-6 de julio y 18-19 de octubre de 2002], <https://rm.coe.int/t/090000168092af01>).

30 Thales Cerqueira, *“Ficha limpa” e questões constitucionais: “direito eleitoral do inimigo” (retroagir?)* (Brasília: Estudos Eleitorais, 2010), 65-75; Rodolfo Viana Pereira, “Direito eleitoral contra o inimigo”, en *Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política* (Belo Horizonte: Debate, 2013); Marcelo Ferreira, “Direito Eleitoral do inimigo”, *JUS*, junio de 2105, acceso el 1 de agosto de 2020, <https://jus.com.br/artigos/40484/direito-eleitoral-do-inimigo>.

31 Michel Foucault, *A Verdade e as Formas Jurídicas* (Rio de Janeiro: Nau, 1996), 85.

En la pandemia, el foco sigue siendo el abuso, las conductas prohibidas como la persecución a la atención, por parte de las autoridades municipales, a la población en estado de vulnerabilidad; el reparto de canastas básicas³² y el abuso en los medios digitales (como límites estrictos de la llamada precampaña, según su definición legal), en contradicción con el camino apuntado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su *Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19*.³³

La OEA ha organizado una guía práctica para la organización de elecciones en tiempos de pandemia, en la cual constan las siguientes prioridades: 1) “la legitimidad de origen de los gobernantes”; 2) “las transiciones democráticas, la alternancia de sus autoridades y la duración de los periodos de gobierno”, todo con el objetivo del “fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la región”.

Por tanto, se debe garantizar el derecho político de los ciudadanos al proceso electoral, y este debe ser el foco en la pandemia –y el del derecho electoral, con las alteraciones a la legislación, como, por ejemplo, los plazos de afiliación y alteración del domicilio–. En Brasil, lamentablemente, los plazos de afiliación y de alteración de domicilio indicados en la Guía de la OEA se mantuvieron:

Las medidas que se adopten por la evolución de la pandemia pueden impactar las actividades del proceso electoral. Los órganos electorales deben considerar los ajustes al calendario electoral ante

32 Ver, a propósito, la recomendación de la Procuraduría Regional Electoral del Estado de San Pablo, por medio de la Instrucción PRE/SP, n.º 1, del 2 de abril de 2020: “1. Recomienden a los Sres. Intendentes Municipales y Secretarios Municipales que: a) no repartan, ni permitan el reparto, a personas físicas o jurídicas, de bienes, valores y beneficios durante el año 2020, como donación de géneros alimenticios, materiales de construcción, pasajes carreteros, condonación de cuentas de abastecimiento de agua y energía eléctrica, donación o concesión de derecho real de uso de inmuebles para instalación de empresas y la exención total o parcial de tributos, entre otros, salvo si se encontraren en alguna de las hipótesis de excepción previstas en el art. 73, par.10, de la Ley n.º 9.504/1997 (calamidad, emergencia y continuidad de programa social)” (Instrução PRE-SP 1/2020, de 2 de abril, Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo, acceso el 1º de julio de 2020, <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2020-2/instrucao-pre-sp-1-2020>).

33 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19* (Washington, OEA: 2020), acceso el 28 de julio de 2020, <http://www.oas.org/documents/spa/press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf>.

situaciones que impidan o limiten el acceso de ciudadanos a los servicios electorales, particularmente cuando ello pueda repercutir en el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido. *La inscripción o cambio de domicilio en el registro electoral y la inscripción de candidaturas* son algunos ejemplos.

Todos los plazos y las alteraciones que impacten sobre el ejercicio del derecho a votar y ser votado merecían ser revisados, al contrario de la idea de preclusión consagrada en el país.

Por otro lado, en la aludida Guía de la OEA hay un incentivo al uso de la tecnología y de las redes sociales: *“La capacidad replicadora de las plataformas de redes sociales debe ser aprovechada por el órgano electoral para que las medidas sanitarias y de seguridad para el proceso sean compartidas por los ciudadanos a través de contenidos en espacios como Youtube, Facebook, Twitter, Whatsapp, Instagram, entre otros”*.

Aquí se tiene lo contrario, con el mantenimiento de los mismos parámetros normativos de una elección en tiempos de normalidad, como los estrictos límites de la precampaña,³⁴ por ejemplo, que siguen prohibidos: i) el pedido expreso de voto; ii) el uso de marcas, *slogans*, combinaciones

34 En el periodo de la precampaña está permitido, según la Ley 9504/97: “Art. 36-A. No configuran propaganda electoral anticipada, siempre y cuando no involucren un pedido explícito de voto, la mención a la pretendida candidatura, la exaltación de las cualidades personales de los precandidatos y los siguientes actos, que podrán tener cobertura de los medios de comunicación social, incluso vía internet: I - la participación de afiliados a partidos políticos o de precandidatos en entrevistas, programas, encuentros o debates en la radio, en la televisión y en la internet, incluso con la exposición de plataformas y proyectos políticos, observado por parte de las emisoras de radio y de televisión el deber de otorgar tratamiento igualitario; II - la realización de encuentros, seminarios o congresos, en ambiente cerrado y a expensas de los partidos políticos, para tratar la organización de los procesos electorales, la discusión de políticas públicas, planes de gobierno o alianzas partidarias con miras a las elecciones, pudiendo dichas actividades ser divulgadas por los instrumentos de comunicación intrapartidaria; III - la realización de previas partidarias y la respectiva distribución de material informativo, la divulgación de los nombres de los afiliados que participarán en la disputa y la realización de debates entre los precandidatos; IV - la difusión de actos de parlamentarios y debates legislativos, siempre y cuando no se hagan pedidos de votos; V - la difusión de un posicionamiento personal sobre cuestiones políticas, incluso en las redes sociales; VI - la realización, a expensas de un partido político, de reuniones por iniciativa de la sociedad civil, de un vehículo o medio de comunicación o del propio partido, en cualquier localidad, para divulgar ideas, objetivos y propuestas partidarias; VII - campaña de recaudación previa de recursos en la modalidad prevista en el inciso IV del par. 4º del art. 23 de esta Ley” (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre).

de colores y otros argumentos de *marketing* que sean utilizados en la campaña; iii) la difusión del número con el cual se competirá; iv) el uso de propaganda pagada en radio y televisión.

Consideraciones finales

Como se ha visto, ni aun la pandemia ha sido capaz de permitir un abordaje de las elecciones a partir de la necesidad del fomento de los derechos políticos fundamentales y de la concesión de *oportunidades* para el ejercicio de esos derechos, como expresamente lo demanda el artículo 23 de la CADH. La “oportunidad” fue definida por la Corte IDH, en el Caso López Mendonza vs. Venezuela (par. 107), como la creación, por parte del Estado, de condiciones y mecanismos de “medidas positivas” para la efectividad del derecho.³⁵

Las elecciones ocurrirán dentro de una normalidad institucional, desde el punto de vista de la estructura y logística de la elección; no obstante, las mitigaciones relacionadas con la posibilidad de la acción política resultantes de la pandemia no han sido objeto de mayores consideraciones. Cabe notar que las loables campañas promocionales del TSE, como los “Diálogos democráticos”, la campaña contra la desinformación “Si es *fake news*, no lo transmitas”, y “Más mujeres en la política” no parecen suplir la necesidad de más espacio para vehicular las plataformas de los partidos y candidatos.³⁶

Cabría esperar la ampliación de los medios de campaña electoral, el aumento del tiempo de campaña y el uso irrestricto de las redes sociales, de modo que se permitiera la libre circulación de información y un debate público ampliado.

En el campo de la desigualdad, para agregar a las poblaciones vulnerables y minorías con miras a su mayor participación en la campaña electoral, sería necesaria la implementación, por parte del Estado brasileño, de medidas tales como la creación de locales de acceso gratuito

35 Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 233, acceso el 1o de agosto de 2020, http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf.

36 Comunicados de Tribunal Superior Electoral: “Diálogos Democráticos: TSE promueve live interactiva sobre cuidados sanitarios”, 22 de septiembre; “TSE promueve a campanha Mais Mulheres na Política Tribunal Superior Eleitoral”, 22 de julio; TV Justicia Oficial, “JJ2 - TSE lança hoje a campanha ‘Se for fake news, não transmita’” (1 de septiembre, canal YouTube).

a internet en lugares estratégicos de esas comunidades, que mitigaran la exclusión digital y la consiguiente limitación de la información sobre las candidaturas. Esto no fue lo que se vio en ese periodo anterior a las elecciones municipales de 2020 en Brasil.

Esas restricciones olvidadas en el debate de la intersección de la pandemia y las elecciones representan una violación del pleno ejercicio de los derechos políticos, porque los ciudadanos, al tiempo que no podrán reunirse o realizar actos generadores de aglomeraciones, se mantienen sometidos a los mismos límites normativos de la campaña electoral de tiempos pasados. La restricción indebida de los derechos políticos fundamentales es evidente en ese desequilibrio, siendo aún más dramático para las poblaciones ya vulnerables y sin acceso a internet, por ejemplo, porción olvidada por las medidas consideradas para tratar las elecciones y la pandemia.

La pandemia profundiza el escenario de exclusión e inaccesibilidad de las poblaciones ya marginalizadas y disminuye la calidad del debate público tan necesario para el régimen democrático.

El pueblo, como protagonista y destinatario final, una vez más es dejado de lado en la gran fiesta de la democracia.

Bibliografía

Barros, Tarcísio Augusto Sousa de. *Direito eleitoral: eleições municipais de 2020*. Curitiba: Íthala, 2020.

Cerqueira, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *“Ficha limpa” e questões constitucionais: “direito eleitoral do inimigo” (retroagir?)*. Brasília, DF, Estudos Eleitorais, 2010.

Consejo de Europa. *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*. <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

Costa, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. MG: Del Rey, 2002.

Ferreira, Marcelo. “Direito Eleitoral do inimigo”. *JUS*, junio de 2105. Acceso el 1 de agosto de 2020. <https://jus.com.br/artigos/40484/direito-eleitoral-do-inimigo>.

Ferreira, Marcelo. *Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus, 2020.

Ferreira, Marcelo. *O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa. Direitos políticos e inelegibilidades*. Rio de Janeiro: Lumenjuris, 2020.

Foucault, Michel. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

Gomes, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016.

Mendes, Antônio Carlos. *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994.

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19*. Washington: OEA, 2020. Acceso el 28 de julio de 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf>.

World Health Organization (WHO). *Key planning recommendations for mass gatherings in the context of the current COVID-19 outbreak*. OMS, 29 de mayo de 2020. Acceso el 27 de junio de 2020. <https://www.who.int/publications/i/item/key-planning-recommendations-for-mass-gatherings-in-the-context-of-the-current-covid-19-outbreak>.

World Health Organization (WHO). "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard". Acceso el 27 de junio de 2020. <https://covid19.who.int/>.

Pereira, Rodolfo Viana. "Direito eleitoral contra o inimigo". En *Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política*. Belo Horizonte: Debate, 2013.

Piovesan, Flavia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

Tribunal Superior Electoral. "Inicio". Acceso el 4 de agosto de 2020. <http://www.tse.jus.br/>.

Tribunal Superior Eleitoral. "Presidente do TSE reafirma que calendário eleitoral das Eleições 2020 está sendo cumprido". *TSE*, 29 marzo de 2020. Acceso el 27 de junio de 2020. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/presidente-do-tse-reafirma-que-calendario-eleitoral-das-eleicoes-2020-esta-sendo-cumprido>.

Tribunal Superior Eleitoral. "TSE institui gabinete de crise para propor ações de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (Covid-19)". *TSE*, 9 marzo de 2020. Acceso el 27 de junio de 2020. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/tse-institui-gabinete-de-crise-para-propor-aco-es-de-prevencao-ao-contagio-pelo-novo-coronavirus-covid-19>.

Jurisprudencia

ADI 3345/2005, de 25 de agosto (Rel. Min. Celso de Mello). <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>

ADI 3685/2006, de 22 de marzo (Rel. Min. Ellen Gracie, J.). Acceso el 5 de julio de 2020. <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-2-capitulo-4-artigo-16>.

ADI 6359/2020, de 2 de abril, Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade (MC / DF - Distrito Federal). Acceso el 28 de junio de 2020. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1090498/false>.

ADI 939/1991, de 18 de marzo (Rel. Min. Sydney Sanches, DJ). <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acceso el 28 de junio de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 233. Acceso el 1º de agosto de 2020. http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf.

Instrução PRE-SP 1/2020, de 2 de abril, Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo. Acceso el 1 de julio de 2020. <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2020-2/instrucao-pre-sp-1-2020>.

Ley 9096/1995 de 19 de septiembre. Acceso el 27 de junio de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm.

Ley 9504/1997 de 30 de septiembre. Acceso el 28 de junio de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm.

Ley Complementaria 64/990 de 18 de mayo. Acceso el 29 de junio de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm.

Resolução 132747/1995 de 17 de julio (Rel. Min. Marco Aurélio, DJ).

Resolução 23444/2015 de 30 de abril, Brasília/df, Dispõe sobre a realização periódica do Teste Público de Segurança (TPS) nos sistemas eleitorais que especifica. Acceso el 28 de junio de 2020. <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015-2013-brasilia-2013-df>.