

# **Informe Técnico de la Misión de la Red Mundial de Justicia Electoral**

**José Luis Vargas Valdez**

México, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
Miembro de la Comisión de Venecia - Jefe de Misión

**Jean-Philippe Derosier**

Francia, Universidad de Lille, Miembro del Comité Científico de la RMJE

**Rafael Rubio**

España, Universidad Complutense de Madrid, Miembro del Comité Científico de la RMJE

**Fritz Siregar**

Indonesia, Representante designado de Bawaslu

**Lolly Suhenty**

Indonesia, Comisionada de Bawaslu

**José Ignacio Vásquez Márquez**

Chile, Ministro del Tribunal Constitucional, Miembro de la Comisión de Venecia

**Regina Waugh**

Estados Unidos, Consejera Global Senior de Género, Fundación Internacional para los Sistemas  
Electorales

**Alberto Guevara Castro**

México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Coordinador de la  
Misión

## Introducción

El 2 de agosto de 2022, la presidencia de la Red Mundial de Justicia Electoral (RMJE) recibió una solicitud del Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil para desplegar una misión técnica para las elecciones generales que se celebrarían el 2 de octubre. Más de 156 millones de electores<sup>1</sup> tenían derecho a elegir al Presidente de Brasil, 27 gobernadores estatales, 27 senadores, 513 diputados federales y 1,059 diputados estatales. Esto incluye a más de 697,000 mil personas con derecho a voto en el extranjero, cifra que representa un aumento del 39.21 % en comparación con 2018.<sup>2</sup> Para este proceso electoral, el Sistema de Justicia Electoral brasileño supervisó la instalación de 496,512 casillas en 2,637 zonas electorales.

Para analizar los aspectos técnicos y legales de la elección, la presidencia de la RMJE convocó a un grupo de jueces, autoridades electorales actuales y anteriores, académicos y profesionales con experiencia en derecho constitucional y electoral, el uso de tecnologías digitales en las elecciones, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y la organización de los resultados electorales.<sup>3</sup> El Jefe de la Misión fue el José Luis Vargas Valdez, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, y miembro de la Comisión de Venecia. El grupo incluyó a siete expertos que organizaron este informe en seis temas generales: 1) el diseño institucional del Sistema de Justicia Electoral brasileño y su marco legal, 2) el uso de la tecnología digital en las elecciones, 3) la violencia política, 4) la violencia política contra las mujeres, 5) el financiamiento político y 6) la independencia judicial.

Antes de su despliegue, los expertos de la misión de la RMJE revisaron una serie de sentencias del Tribunal Superior Electoral de Brasil sobre temas como la igualdad y la no discriminación, el derecho de asociación, el debido proceso, la transparencia, el uso de recursos públicos y el uso de tecnologías digitales. Luego, del 26 de septiembre al 2 de octubre, la misión se reunió en São Paulo y Brasilia con autoridades electorales, representantes de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos electorales, fiscales, representantes de varias empresas tecnológicas y jueces actuales y anteriores.

La misión desea agradecer el apoyo del Tribunal Regional Electoral de São Paulo (TRE-SP), del Tribunal Superior Electoral y de la Vice fiscalía General Electoral de Brasil. La misión también agradece a las instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y personal directivo de las empresas que

<sup>1</sup> El registro incluyó a 87,373,164 mujeres y 74,044,065 hombres.

<sup>2</sup> Ver <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/geral/noticia/2022-09/elections-brazilians-abroad-vote-according-local-schedule> electoral con diferentes organizaciones.

<sup>3</sup> Los miembros de la misión de la RMJE se incluyeron en función de su experiencia profesional, conocimiento y perfil, y dada la necesidad de analizar, desde una perspectiva constitucional y legal, los aspectos más destacados del proceso electoral brasileño, como el uso de tecnologías digitales en las campañas, la independencia de los jueces, la participación y representación política de las mujeres, las finanzas políticas, entre otros. La misión incluyó a miembros con experiencia en misiones de observación.

participaron en las entrevistas, por proporcionar información importante para el presente informe. La misión reconoce el interés y la apertura de los partidos políticos que participaron en las entrevistas.

En estas reuniones, la misión tomó nota de que los partidos políticos en general aceptan la fiabilidad de la boleta electrónica, a pesar de las críticas formuladas durante el periodo de campaña por el presidente Bolsonaro y algunos de sus partidarios. Como resultado de estos ataques, se lanzó una movilización social e institucional para defender el proceso electoral y sus instituciones, especialmente durante los días previos a la primera vuelta de la elección y durante las semanas previas a la elección del 30 de octubre.

### **I. El diseño institucional del Sistema de Justicia Electoral de Brasil y su mandato legal**

En términos generales, la Justicia Electoral brasileña está formada por el Tribunal Superior Electoral (TSE), los tribunales electorales regionales (uno por estado), los jueces (*juízes eleitorais*) y las juntas electorales (*juntas eleitorais*). El TSE tiene una triple función: organiza las elecciones, emite resoluciones que tienen fuerza de ley en materia electoral y actúa como juez que controla y revisa los procesos electorales. Está compuesto por siete jueces: tres son del Supremo Tribunal Federal (STF), dos del Tribunal Superior de Justicia (STJ) y dos son representantes de la profesión legal, abogados con notables conocimientos y competencias legales. Sin embargo, se advierte desde una perspectiva jurídica comparativa que las sentencias del TSE pueden ser revisadas, en materia constitucional, por el STF, ya que tres de los jueces del TSE son elegidos por el STF entre sus miembros. Si hay una revisión constitucional de una decisión del TSE en el STF, estos tres jueces pueden terminar revisando una decisión adoptada por ellos como miembros del TSE.

La misión señala que las reformas electorales se llevan a cabo regularmente y varios interlocutores señalaron tanto la complejidad de la ley electoral como el grado en que ha cambiado antes de cada elección. En la reforma electoral de 2017, entre otros temas, se acortó el periodo de campaña electoral y se introdujo el voto obligatorio. La misión observó que las funciones de la autoridad electoral son cada vez mayores, tanto en términos de organización como en materia de controversias electorales, y que la justicia electoral brasileña se ha adaptado adecuadamente para cumplir con sus deberes, buscando proteger la voluntad del electorado y los derechos político-electorales de los ciudadanos. En este contexto, la misión tomó nota del registro biométrico de 150 millones de ciudadanos brasileños.

### **II. El uso de la tecnología digital en las elecciones**

#### *Votación electrónica*

El sistema de justicia electoral brasileño ha organizado con éxito elecciones utilizando la boleta electrónica

desde su introducción en 1996. En el año 2000, Brasil se convirtió en el primer país en utilizar por completo esta tecnología en sus elecciones, y desde entonces ha obtenido resultados de total fiabilidad. La misión desea reconocer que los esfuerzos de la autoridad electoral en Brasil han permitido que la votación sea eficiente, rápida y segura. La misión destaca que las urnas electrónicas están diseñadas para evitar manipulaciones durante la elección, ya que no hay conectividad a la red –ya sea remota (Wi-Fi, Bluetooth) o por cable (por ejemplo, ethernet)– durante el proceso de votación, y los datos se registran en el equipo y se almacenan en una tarjeta de memoria que se envía a la casilla electoral tras su cierre.

Los dispositivos fueron probados varias veces durante el proceso electoral. Hubo hasta 30 juicios, abiertos a la supervisión de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Además, la práctica del TSE de "pruebas de integridad" en todo el país es un mecanismo adicional para evaluar públicamente la confiabilidad de las urnas. Para las elecciones generales del 2 de octubre, utilizando una muestra representativa de 641 urnas elegidas aleatoriamente de entre las desplegadas en todo el país, las autoridades electorales llevaron a cabo una doble prueba de votación pública, retransmitida en directo por YouTube –una en papel y otra utilizando la boleta electrónica– para ofrecer garantías públicas de que esos votos emitidos corresponden a los registrados por las máquinas. La misión tuvo la oportunidad de presenciar la prueba, tal como se ha realizado tradicionalmente en elecciones anteriores, así como la prueba piloto con información biométrica. Ambas funcionaron según lo planeado durante la visita de la misión.

Gracias a este proceso y sus garantías, se emitieron más de 600 millones de votos en la primera vuelta, donde cada ciudadano tuvo la oportunidad de votar por candidatos para hasta 5 cargos diferentes. En la segunda vuelta se emitieron aproximadamente 200 millones de votos para cargos de presidencia y gobiernos estatales. En total, se desplegaron más de 570,000 boletas electrónicas en todo el país. La misión celebra la rapidez y fiabilidad de los resultados parciales, que se publicaron poco después de que se cerraran las urnas. Esto sin duda aporta certidumbre y confianza en los resultados.

Si bien ha habido intentos de volver a votar en papel, no han recibido suficiente apoyo legislativo para enmendar la ley; el último caso es el proyecto de ley discutido en agosto de 2021, que quedó a 79 votos de ser aprobado. Iniciativas anteriores para incluir un complemento en papel a la boleta electrónica, incluso cuando fueron aprobadas por el poder legislativo, fueron finalmente declaradas inconstitucionales por el poder judicial por considerar que pueden afectar al carácter secreto del voto y a la libertad de emitirlo sin interferencias.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Se probaron prototipos de máquinas para imprimir boletas con soporte de papel en las elecciones de Río de Janeiro. La decisión de impedir su introducción parece estar motivada por algunas dificultades y errores en esta prueba y, sobre todo, por el temor a la corrupción tradicional a través de la compra de votos, cuando el secreto del voto era poco estricto.

## *Libertad de información, redes sociales y servicios de mensajería digital*

En Brasil, 165 millones de personas tienen acceso a las redes sociales. Es el quinto país con mayor número de usuarios de redes sociales en el mundo. Además, la migración de las actividades presenciales al entorno digital, debido a las medidas de distanciamiento social en virtud de la pandemia de COVID-19, aumentó la demanda de internet entre los hogares.<sup>5</sup>

Esto ha transformado las campañas electorales. El uso intenso de las redes sociales y los servicios de mensajería digital ha provocado cambios en la forma en que se difunde la información y en las posibilidades de hacer campaña. Durante el periodo electoral, las amenazas tecnológicas como el *hacking*, el *doxing*, la desinformación y el discurso de odio, se tornan más frecuentes y visibles, ya que es un momento especialmente intenso que puede repercutir en la legitimidad de todo el sistema democrático.<sup>6</sup>

En 2017, el TSE creó un Consejo Asesor, al que se le permite I) “desarrollar investigaciones y estudios sobre las reglas electorales y la influencia del internet en las elecciones, especialmente el riesgo de noticias falsas y el uso de bots en la distribución de información; II) emitir opiniones sobre asuntos que plantee la presidencia del TSE; y III) proponer acciones y objetivos para la mejora de las normas” (art. 2). En los años siguientes, el TSE formalizó y fortaleció su estrategia contra la desinformación.<sup>7 8</sup>

Al abordar el tema por primera vez en 2018, el TSE reconoció la necesidad de castigar a los candidatos que intenten alterar el proceso electoral mediante desinformación. En una transmisión en vivo durante el día de las elecciones que llegó a más de 70,000 usuarios, fue compartida más de 400,000 veces y con alrededor de 6 millones de visitas, un congresista afirmó que hubo un fraude en el voto electrónico, entre otras acusaciones que cuestionaron el proceso electoral. Ganó las elecciones, pero fue acusado de abuso de poder y uso indebido de los medios de comunicación. La acusación fue respaldada por una legislación con 30 años de antigüedad, aplicable a los medios tradicionales. Sin embargo, el TSE argumentó que el internet es ahora, de hecho, parte de los medios de comunicación, y el congresista perdió su escaño.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Ver: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201635/executive\\_summary\\_ict\\_households\\_2020.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201635/executive_summary_ict_households_2020.pdf)

<sup>6</sup> Rafael Rubio. Segunda versión del “Glosario: Digital Media and Elections - (Medios digitales y elecciones)”. Entregable del Observatorio de Redes Sociales de la Red Mundial de Justicia Electoral. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/red\\_mundial/front/observatories/inside/4](https://www.te.gob.mx/red_mundial/front/observatories/inside/4)

<sup>7</sup> Además de los esfuerzos en el TSE, en la Cámara de Diputados ya hay más de 50 proyectos sobre noticias falsas. Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/673694-projeto-do-senado-de-combate-a-noticias-falsas-chega-a-camara/>

<sup>8</sup> Un caso relevante aborda la distribución masiva de información (disparo em massa) después de la difusión de mensajes que acusan falsamente a un candidato de actos de corrupción, ley n. 9504/1997, art. 57-J c.c. Res. TSE n. 23.610/2019, art. 28, IV, a) y b); art. 34. (REspEI no. 060002433). Dada la dificultad de identificar al autor, el Tribunal Regional Electoral de São Paulo consideró penalizar a quienes difundieran la información con base en el art. 57-D de la ley electoral (9.504/97). A pesar de garantizar la libertad de expresión, esta ley prohíbe el anonimato (en internet y otros medios de comunicación interpersonal electrónica) durante la campaña electoral y, en su punto 2, establece que la sanción se extenderá a quienes difundan la información. En otro caso sonado, en 2017, el TSE emitió una orden de bloqueo de la app de mensajería Telegram tras el reiterado incumplimiento de las resoluciones judiciales. Incluso se estableció una multa diaria para Telegram hasta que la empresa acató las órdenes del juez Moraes, momento en el que se eliminó el bloqueo. En consecuencia, Telegram adoptó medidas para combatir la desinformación y la difusión de información falsa a través de la aplicación.

<sup>9</sup> TSE, RO 060397598.

Dada la influencia de las mentiras difundidas en las redes sociales durante la campaña de 2018 y en vista de la necesidad de esfuerzos permanentes para hacer frente a la desinformación, el TSE creó un Programa de Lucha contra la Desinformación en el marco de la Justicia Electoral en 2019, y lo convirtió en permanente el 4 de agosto de 2021, a través de su Decreto N° 510/2021. El programa busca proteger la Justicia Electoral Brasileña, a sus miembros, al sistema de voto electrónico y a todo el proceso electoral.

La creación del programa está alineada con la misión constitucional del TSE de asegurar que el proceso electoral se desarrolle de manera legítima y democrática. Se encuentra dentro de su jurisdicción administrativa y se desarrolla independientemente de cualquier procedimiento administrativo o jurisdiccional. Las acciones que conforman el Programa de Lucha contra la Desinformación se organizan en tres ejes: (i) informar, con el objetivo de difundir información oficial, fiable y de calidad; (ii) formar, en busca de la educación mediática y la capacitación de toda la sociedad para comprender el fenómeno de la desinformación y el funcionamiento del proceso electoral; y (iii) responder, en relación con la identificación de casos de desinformación y la adopción de estrategias, tanto preventivas como de respuesta, para contener sus efectos negativos.

Para las elecciones de 2022, una de las principales preocupaciones de las autoridades electorales fue la difusión masiva de información falsa observada en las elecciones generales de 2018. En este sentido, la misión tomó nota de la sentencia que establece una severa responsabilidad penal para aquellos que promuevan la desinformación, conducta que el TSE ya había prohibido, castigada con una pena de dos a cuatro años de prisión y una multa de 15,000 a 50,000 reales. Para evitarlo, entre otras medidas, el TSE buscó asociarse y firmar acuerdos de cooperación con más de 150 asociados, incluyendo varias instituciones de verificación de hechos y con las principales plataformas digitales y de redes sociales activas en Brasil, como WhatsApp, Instagram, Facebook, Twitter, Google y TikTok. El objetivo era promover la difusión de contenidos precisos y contener la propagación de noticias falsas que pudieran poner en peligro la legitimidad y la estabilidad de los procesos electorales brasileños.<sup>10</sup> Como resultado de lo que ahora es una sólida política institucional, el TSE está mejor preparado para combatir la desinformación que ataca la integridad de las elecciones, y ahora cuenta con varias herramientas normativas y resoluciones que prohíben la desinformación dirigida al proceso electoral.<sup>11</sup>

El volumen de desinformación aumentó considerablemente entre la primera y la segunda vuelta de las

---

<sup>10</sup> La misión destaca la importante asociación entre el TSE y Google. Algunas de las principales acciones de apoyo a las elecciones son las siguientes: ofrecer información fiable/útil, ayudar a los votantes a encontrar información auténtica, publicar resultados en directo el día de las elecciones, reunir una serie de aplicaciones de contenido cívico en Google Play y apoyar el desarrollo de *Comprova*, una aplicación de comprobación de hechos creada por una coalición de medios de comunicación de todo el país. Además, YouTube tiene un "marco de responsabilidad para las elecciones", para eliminar el contenido relacionado con las elecciones que infrinja sus políticas y reconocer y recompensar a los editores de noticias, campañas y creadores políticos.

<sup>11</sup> Hay una oficina enfocada en confrontar noticias falsas — fake checking.

elecciones de 2022, especialmente durante los últimos días antes de la segunda vuelta del 30 de octubre, lo que obligó al TSE a adoptar resoluciones judiciales que ordenaron la supresión de las campañas de desinformación fomentadas por las campañas oficiales y los medios de comunicación. El 20 de octubre de 2022, el TSE adoptó medidas más estrictas contra la desinformación, ampliando su autoridad administrativa para permitir la acción contra la desinformación que podría afectar específicamente a los candidatos y no sólo a la integridad democrática de las instituciones y el proceso electoral. Las multas oscilaron entre R\$ 100,000 y 150,000 a las plataformas que no cumplieran con la eliminación obligatoria de contenido falso dentro del período requerido de 2 horas.<sup>12</sup>

Las redes sociales y las noticias falsas han transformado las campañas electorales. Un uso intensivo de las herramientas digitales ha provocado cambios en la forma en que se difunde la información y en las posibilidades de organización política, particularmente en lo que respecta al uso de publicidad segmentada, los mecanismos de financiamiento y el reclutamiento y organización de voluntarios.<sup>13</sup> Los competidores políticos lo han entendido bien y la justicia electoral brasileña se ha adaptado rápidamente para proteger la credibilidad y legitimidad del proceso electoral.

La misión tomó nota de los esfuerzos de las plataformas de comunicación digital para detectar desinformación y campañas de desinformación y aprueba las acciones coordinadas con las autoridades descritas en esta sección. Sin embargo, requiere una acción más enérgica para contribuir a campañas informadas, el fortalecimiento de mecanismos eficientes para detectar actividades en línea que puedan comprometer la integridad de los procesos electorales, y colaborar con todas las autoridades locales, estatales, nacionales, regionales e internacionales para implementar acciones coordinadas, específicas y eficaces para promover un uso de las redes sociales, plataformas de comunicación y otras tecnologías digitales en los procesos electorales respetuoso de los derechos humanos.

### III. Violencia política

La misión tomó nota de las preocupaciones recurrentes sobre la violencia política durante las entrevistas. Hubo cientos de casos reportados en los primeros meses del año y los líderes de 22 partidos se vieron afectados por algún tipo de violencia en el segundo trimestre de 2022 con casos distribuidos en todo el espectro político. El Partido Socialdemócrata (PSD) lideró el ranking con 12 casos (11.9 %), seguido por el Partido Liberal (PL), con 10 casos (9.9 %), el Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB) y los

<sup>12</sup> Ver la resolución original aquí: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resolucao-desinformacao>

<sup>13</sup> Rafael Rubio. Segunda versión del "Glosario: Medios Digitales y Elecciones". Entregable del Observatorio de Redes Sociales de la Red Mundial de Justicia Electoral, p. 3. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/red\\_mundial/front/foro/downloadFile?file=a6b7cba90b036c1.pdf&title=Segunda%20versi%C3%B3n%20del%20Glosario%20Medios%20Digitales%20y%20Elecciones%20\(2022\)](https://www.te.gob.mx/red_mundial/front/foro/downloadFile?file=a6b7cba90b036c1.pdf&title=Segunda%20versi%C3%B3n%20del%20Glosario%20Medios%20Digitales%20y%20Elecciones%20(2022)).

republicanos, con nueve casos cada uno (8.9 %), el Partido de los Trabajadores (PT) con siete (6.9 %) y el Partido Socialismo y Libertad (PSOL) con seis (5.9 %). No fue posible identificar la afiliación partidaria de ocho víctimas.<sup>14</sup>

La misión aprobó la decisión del TSE de restringir el porte de armas de fuego durante las elecciones, con penas de prisión en caso de incumplimiento, ya que ésta era una medida importante para aumentar la seguridad de los electores el día de los comicios.<sup>15</sup> La posesión de armas ha sido un tema delicado en Brasil en los últimos años tras los cambios legislativos para aumentar el acceso y la presencia de armas de fuego en todo el país. La misión señaló que, en términos generales, hubo pocos episodios violentos durante la primera vuelta del día de las elecciones y que se llevó a cabo en un ambiente pacífico.

#### *Intolerancia y discurso de odio*

Se informó a la misión que, según información proporcionada por el Centro Nacional de Denuncias Safernet —organización de la sociedad civil que recibe denuncias sobre posibles delitos y violaciones a los derechos humanos en el internet— hubo más denuncias en el primer semestre de 2022 que durante el mismo periodo del año pasado. A la misión le preocupa que, según esta organización, si esta tendencia continúa hasta el final del año, 2022 será el tercer año electoral consecutivo en el que haya un aumento en las denuncias por delitos de odio en comparación con años anteriores.<sup>16</sup>

La misión también conoció el proyecto # VíctimasDaIntolerância, que es un esfuerzo colectivo para recoger los casos ya denunciados por víctimas de agresiones motivadas por la intolerancia política. La misión lamenta que, según la organización, los casos de agresión contra profesionales de la comunicación en un contexto político, partidista y electoral estén aumentando considerablemente. La misión acoge con beneplácito todas las acciones emprendidas por las autoridades para detener las prácticas discriminatorias y la violencia durante el proceso electoral.

#### **IV. Violencia política contra las mujeres**

La misión tuvo conocimiento del Tribunal Regional Electoral de São Paulo de que entre abril y junio de 2022 se registraron 101 casos de violencia contra mujeres líderes políticas, una disminución del 10.6 % en relación con el trimestre anterior. Sin embargo, el segundo trimestre de 2022 fue más violento en comparación con el mismo periodo en 2020 y 2021. Desde 2019 y hasta junio de 2022, Brasil ha registrado

---

<sup>14</sup> Ver: <http://gjel.uniriotec.br/files/Boletim%20Trimestral%20n%C2%BA%2010%20-%20Abril-Maio-Junho%202022.pdf>

<sup>15</sup> La restricción se aplicó a aquellos que tienen un permiso para portar armas en Brasil, durante el día de las elecciones, así como las 24 horas antes y después de las elecciones.

<sup>16</sup> Fuente: <https://new.safernet.org.br/content/crimes-de-odio-tem-crescimento-de-ate-650-no-primeiro-semester-de-2022>

1,209 casos de violencia contra las mujeres en la política en total.<sup>17</sup>

El 4 de agosto de 2021, Brasil promulgó la Ley N ° 14.192 que penaliza específicamente la violencia política contra las mujeres, uniéndose a las filas de México, Bolivia y otros países latinoamericanos que han tomado medidas legislativas para prevenir, reprimir y combatir la violencia contra las mujeres en la política. Esta ley define la violencia política contra las mujeres como "cualquier acción, conducta u omisión que tenga el propósito de prevenir, obstaculizar o restringir los derechos políticos de las mujeres", así como los actos que "impliquen distinción, exclusión o restricción en el reconocimiento, disfrute o ejercicio de sus derechos y su libertad política fundamental debido a su género" (Artículo 3).<sup>18 19 20</sup>

Consciente de la persistencia del bajo número de mujeres que ocupan cargos de elección popular en Brasil, el TSE está tomando medidas para garantizar que los partidos aumenten el número de mujeres candidatas después de 2022. Específicamente, el TSE se compromete a duplicar la cantidad de fondos de campaña disponibles para las candidatas y a trabajar para garantizar que dichas candidatas tengan acceso a estos fondos lo antes posible en el período electoral. A pesar de que se trata de un buen esfuerzo y revela un compromiso sincero, los cambios dentro del control del TSE son marginales. Las numerosas transformaciones necesarias para aumentar el número de mujeres en el gobierno requerirán un esfuerzo sostenido, voluntad política y una transformación fundamental de la sociedad.

Si bien los partidos políticos tienen una larga historia de presentar "candidatas falsas" para cumplir con la cuota de género requerida del 30 %, hasta hace poco no se presentaba ningún litigio contra esta acción. Claramente, este tipo de investigaciones y enjuiciamientos deben continuar, para que los partidos políticos se desincentiven a presentar mujeres candidatas que no tengan intención de realizar campañas reales y no reciban ningún voto como resultado.<sup>21</sup> Esta misión considera que es necesario asegurar que haya una aplicación continua en este asunto, así como una educación y publicidad continuas en torno a la nueva ley que penaliza la violencia política contra las mujeres, para que esos casos sean procesados con mucho más vigor desde el principio.

<sup>17</sup> Ver: <http://qiel.uniriotec.br/files/Boletim%20Trimestral%20n%C2%BA%2010%20-%20Abril-Maio-Junho%202022.pdf>

<sup>18</sup> Ver: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Cartilla-ES.pdf>

<sup>19</sup> El Ministerio Público Electoral abrió 83 procedimientos por violencia política de género en las elecciones de 2022. De estos episodios, 25 ocurrieron en un entorno presencial y 38 en uno virtual. La mayoría de las denuncias están relacionadas con violencia moral y psicológica (27 y 25 casos, respectivamente). También se destacó la violencia económica y estructural, que implicó la retención de recursos financieros o la imposibilidad de la candidata de acceder al tiempo de radio y televisión (21 casos). Ver: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mpf-soma-mais-de-80-procedimentos-abertos-por-violencia-politica-de-genero/>. La primera acción penal por el delito de violencia política de género registrada en Brasil fue el resultado de Rodrigo Amorim, diputado regional, que calificó a una concejala trans de "aberración sexual".

<sup>20</sup> El artículo 326-B se añadió al Código para castigar con uno a cuatro años de prisión y una multa a quien acose, avergüence, humille o amenace a una candidata a un cargo por elección o a la titular de un mandato por elección, por cualquier medio, o emplee el desacato o discriminación con respecto al género, color, raza u origen étnico de una mujer para evitar que haga campaña u obstaculice su campaña electoral, o realice su mandato electivo.

<sup>21</sup> En el caso de Roberta Kely Cesar, el *Minstério Público Eleitoral* (Fiscal Electoral) identificó una candidatura falsa, ya que sólo recibió cuatro votos, no presentó sus gastos a tiempo y sus cuentas de redes sociales fueron utilizadas para promover a otros candidatos. El Tribunal Regional de Río de Janeiro anuló los votos y el registro de candidatos del Partido Liberal en Silva Jardim para las elecciones de 2020. Ver: <https://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/noticias-r2/mp-eleitoral-rj-fraude-a-cota-de-genero-gera-anulacao-de-votos-do-pl-em-silva-jardim>

En general, el Tribunal Superior Electoral trabaja para mejorar las reglas de financiamiento de campañas para beneficiar a las mujeres en los partidos políticos, abordar la violencia política y tomar medidas energéticas contra el reclutamiento de candidatas falsas para cumplir con la cuota de género. Sin embargo, los resultados de 2022 no dejan claro el impacto de estas medidas. Tras la primera vuelta, de los 15 gobernadores y gobernadoras electos sólo una era mujer; de los 27 senadores y senadoras electos, sólo 4 eran mujeres (menos del 15 %) y de los 513 diputados y diputadas federales electos, 91 eran mujeres (menos del 18 %). En la segunda vuelta, de los 12 gobernadores y gobernadoras electos, sólo una fue mujer.

La misión reconoce el esfuerzo actual de la justicia electoral brasileña para enfrentar la violencia política contra las mujeres y fortalecer la participación política de las mismas. La nueva ley de violencia política es un buen paso cuyos resultados deben ser supervisados para identificar el número de casos, cómo se resuelven y si las sanciones penales tienen un efecto disuasivo. Sin embargo, teniendo en cuenta los resultados y el número de candidatas en el proceso electoral, es necesario adoptar<sup>22</sup> nuevas medidas para aumentar la participación de las mujeres y las minorías. Todos los esfuerzos por mejorar la representación política son bienvenidos, incluido el posible análisis y debate legislativo de establecer umbrales de paridad en la designación de candidatos (50-50).

### *Minorías*

La misión destaca los esfuerzos del TSE por garantizar el derecho de voto de las minorías. Con base en su resolución relativa a la política de inclusión de personas con discapacidad –tanto electores como funcionarios– el día de las elecciones se llevaron a cabo las siguientes acciones: traslado temporal del elector (modalidad de movilidad reducida), espacios adecuados y accesibles, y uso de urnas especiales para satisfacer las necesidades de electores con discapacidad visual y auditiva. Este año, se lanzó una campaña para servir también a las comunidades indígenas.

## **V. Financiamiento político**

La misión recibió información sobre el financiamiento de los partidos políticos y candidatos durante las campañas. Actualmente se permite a las personas donar hasta el 10 % de sus ingresos anuales a campañas electorales. Si bien esto puede suponer una ventaja para los candidatos y simpatizantes más ricos, a través de la Resolución 647, el TSE publicó topes a los gastos de campaña, fijados en 88,944,030.80 reales para los candidatos a la presidencia en la primera vuelta y de 44,472,015.40 reales

---

<sup>22</sup> Candidatos indígenas a nivel nacional: 186 (2022); a nivel estatal (SP): 13. Candidatos de color a nivel nacional: 4129; a nivel estatal (SP): 477 Total, de candidatos a nivel nacional: 29,266; a nivel estatal (SP): 3,654

más para la segunda vuelta. Como referencia, en Sao Paulo el tope para gastos en campañas para gobernadores fue de R\$ 26,683,209.24 para la primera vuelta y R\$ 13,341,604.62 más para la segunda.<sup>23</sup> La supervisión por parte del TSE garantiza el cumplimiento y proporciona garantías a los votantes.

Se permite cierta publicidad impresa de pequeño formato, y los ciudadanos también tienen derecho a llevar banderas y otro material promocional, incluso al depositar su voto, si lo hacen "en silencio". El hecho de que no se permita la publicidad impresa en gran formato contribuye a que las campañas sean ecológicas, pero también las empuja al espacio digital, donde los controles financieros son a veces un desafío.

La misión también tomó nota de la preocupación de las organizaciones de la sociedad civil y otros entrevistados por el llamado *Orçamento Secreto* ("presupuesto reservado"), que se refiere a los recursos de que disponen el Congreso y el Senado que pueden utilizarse de forma discrecional, con potenciales efectos electorales. Además, la enmienda constitucional 123 de julio de 2022, y las medidas cautelares relacionadas adoptadas posteriormente, autorizaron al gobierno del presidente Bolsonaro a adoptar medidas como aumentar los montos asignados para beneficios como *Alimenta Brasil*, *Auxílio Brasil* y *Auxílio Gás*, y crear beneficios para camioneros y taxistas. Esto fue aprobado y aplicado a menos de tres meses antes de la primera vuelta de las elecciones.

## VI. Independencia judicial

### *Debido Proceso*

La misión fue informada por el Tribunal Electoral Regional de São Paulo que el Supremo Tribunal Federal (STF) condenó al diputado federal Daniel Silveira a 8 años y 9 meses de prisión por los delitos de amenaza al estado de derecho democrático y coacción durante el juicio. Para la mayoría de los miembros del pleno de la Corte Suprema, las declaraciones que motivaron la denuncia de la Fiscalía General de la República (FAGO) no calificaron como opiniones relacionadas con el mandato y, por lo tanto, no fueron protegidas por la inmunidad parlamentaria o la libertad de expresión.

El relator de la Acción Penal 1.044, el juez Alexandre de Moraes, declaró que la FAGO comprobó, a través de vídeos y grabaciones de las sesiones de la Cámara de Diputados, así como de la audiencia de instrucción, la materialidad delictiva y la autoría de las conductas denunciadas por la fiscalía. Señaló que, en el momento de las amenazas, ya existía un proceso penal contra Silveira en el Supremo Tribunal Federal, lo que constituye un delito de intento de impedir, mediante violencia o amenaza grave, el libre

---

<sup>23</sup> Los topes de gastos de campaña para presidente, gobernadores y miembros del Congreso Federal se pueden consultar aquí: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/arquivos/limites-de-gastos-de-campanha/@@download/file/tabela-limite-gastos-eleicoes-2022.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/arquivos/limites-de-gastos-de-campanha/@@download/file/tabela-limite-gastos-eleicoes-2022.pdf)

ejercicio de las funciones del Poder Judicial. Al día siguiente, 21 de abril, el presidente Bolsonaro publicó en el Diario Oficial de la Unión un decreto concediendo el beneficio de gracia (indulto de pena judicial) al diputado Daniel Silveira, quien había sido condenado por el STF, incluyendo una multa de 192,500 reales.

En el texto del decreto, el presidente Bolsonaro estableció que todos los efectos colaterales de la condena, incluyendo la inhabilitación en el caso de Silveira, también serían anulados. Como resultado, el congresista pudo volver a presentarse en las elecciones de octubre. La misión subraya que la independencia judicial debe considerarse como un elemento del derecho a un juez independiente e imparcial, que a su vez es uno de los aspectos esenciales del derecho al debido proceso. La misión desea recordar que la independencia judicial es fundamental para mantener la integridad del poder judicial. Los jueces deben estar libres de presiones externas para evaluar de manera justa las cuestiones que tienen ante sí, basándose en las pruebas presentadas y en la ley pertinente.<sup>24</sup> Especialmente durante un proceso electoral y en los sistemas de justicia electoral, la independencia judicial exige que el poder judicial funcione de conformidad con las normas de equidad e imparcialidad y sea inmune a influencias indebidas externas o internas. Como ha establecido la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), “en un estado de derecho democrático, los tres poderes del gobierno deben actuar sobre la base y dentro de los límites establecidos por la ley.”<sup>25</sup>

### *Transparencia, Participación y Colaboración (Justicia Abierta)*

La misión acoge con satisfacción el hecho de que la distribución de las resoluciones emitidas por el TSE haya sido generalmente uniforme entre sus miembros. Indudablemente, esto contribuye a la transparencia en la resolución de disputas electorales, lo que está en consonancia con los principios de la justicia abierta.

Por un lado, la misión valora positivamente la apertura del TSE al permitir aclarar cualquier duda en torno al proceso electoral y sus resultados (específicamente las relativas a las máquinas de votación electrónica).<sup>26</sup> Esto da certeza a los resultados, lo que refuerza, a su vez, la confianza de la ciudadanía en la autoridad electoral.

---

<sup>24</sup> Independencia judicial: Debido proceso, la relación entre las ramas del gobierno y las normas internacionales.” Observatorio de la Independencia Judicial de la Red Mundial de Justicia Electoral. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/red\\_mundial/front/foro/downloadFile?file=05ace838e69b42c.pdf&title=Independencia%20judicial%20y%20debido%20proceso%20en%20la%20justicia%20electoral%20\(2022\)](https://www.te.gob.mx/red_mundial/front/foro/downloadFile?file=05ace838e69b42c.pdf&title=Independencia%20judicial%20y%20debido%20proceso%20en%20la%20justicia%20electoral%20(2022)).

<sup>25</sup> Recopilación de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia sobre la separación de poderes, 2020. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/docs/defaultsource/comisionveneciadoc/compilation-of-opinions-and-reports-concerningseparation-of-powers.pdf?sfvrsn=0>.

<sup>26</sup> En 2021, el Pleno de la TSE aprobó por unanimidad una propuesta para convertir una investigación administrativa en un procedimiento abierto, de modo que las autoridades públicas del país pudieran presentar pruebas de fraude en el sistema de votación electrónica durante las elecciones de 2018, en particular en lo que respecta a las máquinas de votación electrónica. Con esta medida, el objeto de investigación de hechos que puedan constituir abuso de poder económico y político, abuso de los medios de comunicación, corrupción, fraude, conductas prohibidas de agentes públicos, etc. y se amplió la propaganda extemporánea (prevista), en el contexto de los ataques contra el sistema de votación electrónica y la legitimidad de las elecciones generales de 2022. Ver Ro-EL No. 060397598.

## Observaciones finales

A partir de la información recopilada antes, durante y después de la visita a Brasil, la misión aprecia todas las medidas adoptadas por la justicia electoral brasileña para combatir la violencia política en un contexto político fuertemente polarizado. Se acogen con beneplácito todos los esfuerzos de coordinación necesarios para garantizar la integridad del proceso electoral y la seguridad de los ciudadanos en la emisión de su voto y para proteger su voluntad.

La boleta electrónica utilizada en Brasil desde 1996 ha demostrado ser confiable y eficiente. Ha gozado del apoyo popular mayoritario, incluso cuando fue fuertemente cuestionada con campañas de desinformación durante 2022. La tecnología del dispositivo, incluida la verificación biométrica o la autorización por parte de los miembros de la mesa electoral de abrir el sistema para la emisión de cada voto individual una vez que confirman la identidad del elector, proporciona seguridad en la elección y resultados puntuales. Permite el control legal del proceso electoral, ya que los resultados permanecen en las boletas electrónicas hasta 100 días después de las elecciones, tiempo en el que los partidos políticos pueden solicitar información para realizar una auditoría.

Los poderes conferidos a la justicia electoral brasileña, aunque amplios y con pocos ejemplos comparables en otros países, han dado resultados durante décadas. Todos los sistemas electorales son susceptibles de mejora de acuerdo con las normas democráticas internacionales, pero éstas son, en última instancia, una decisión que compete soberanamente a cada país y que debe responder a su contexto específico.

La justicia electoral brasileña ha aprendido de su propia experiencia y de otras democracias en la lucha contra la desinformación y la protección de la integridad del proceso electoral. El mandato de garantizar la libertad de expresión y la equidad en el proceso electoral encontrará nuevos desafíos con el advenimiento de nuevas tecnologías. En una amplia alianza con la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación, las empresas tecnológicas y un amplio abanico de opciones políticas, las autoridades deben seguir buscando nuevas soluciones legales y que respeten los derechos humanos.

La misión reconoce que unas instituciones electorales independientes, expertas y sólidas han garantizado la voluntad del pueblo y su libertad para emitir un voto informado y han permitido la participación de partidos políticos y candidatos en condiciones justas. Sus derechos fueron protegidos durante todo el proceso y para ello ha sido fundamental una coordinación eficaz con otras autoridades. Hacia el futuro, la misión acoge con beneplácito todas las declaraciones y acciones encaminadas a preservar la estabilidad de la democracia, fortalecer el estado de derecho y mantener la paz social en Brasil, haciendo hincapié en el uso continuo de canales institucionales para garantizar una transición pacífica en el poder.

La misión de la RMJE desea reconocer la fortaleza institucional de las autoridades electorales brasileñas, que desempeñaron sus funciones con profesionalismo y eficiencia en un entorno de polarización en el que las *fake news* cobraron gran notoriedad antes, durante y después de la jornada electoral. En el cumplimiento de sus tres responsabilidades, el TSE se ha desempeñado como una institución objetiva, imparcial y profesional. Cuando se enfrenta a situaciones difíciles o sin precedentes, ha ejercido sus facultades para proteger la integridad del proceso democrático, en coordinación con el *ministério público* (fiscales) y fuerzas de seguridad.

La misión de la RMJE se sirvió de los documentos proporcionados antes del 2 de octubre y, en particular, de las entrevistas realizadas con varias autoridades y partes interesadas en los días previos a la primera vuelta y durante la jornada electoral. Los electores que hablaron con la misión y todos los participantes en las reuniones anteriores proporcionaron información esencial para comprender mejor la dinámica y el funcionamiento del sistema brasileño de justicia electoral. En la medida de lo posible, la RMJE agradece la oportunidad de desplegar su misión y realizar entrevistas en entornos seguros durante las dos vueltas de los comicios en futuros procesos electorales. La misión desea agradecer una vez más a las autoridades y al personal de los Tribunales Regionales Electorales de Sao Paulo y Brasilia, a la oficina internacional del TSE, a la Barra de Abogados de Brasil (OAB), a la Fiscalía Electoral, a los partidos políticos, a los académicos, a las organizaciones de la sociedad civil, a las empresas de tecnología y a todos aquellos que apoyaron su trabajo.

La Red Mundial de Justicia Electoral queda a disposición de las autoridades electorales brasileñas, partidos políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil para continuar trabajando con todos los actores democráticos.