



Electoral Management.com  
*Research, policy advice & training on running elections*



# **Maniobras políticas y dilemas jurídicos en el marco de la pandemia de COVID-19: las elecciones presidenciales de 2020 en Polonia**

**Estudio de caso**

**Vasil Vashchanka**

3 de julio de 2020

© 2020 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Lo expresado en la presente publicación no representa necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su directorio, ni de los miembros de su consejo.



La versión electrónica de la presente publicación se encuentra disponible mediante una licencia de difusión y atribución no comercial (*Attribution-NonCommercial-ShareAlike*) de Creative Commons (CC BY-NC-SA 3.0). Puede copiársela, distribuirla, transmitírsela, combinársela y adaptársela, siempre que se lo haga únicamente con fines no comerciales, que se atribuya adecuadamente su fuente y que se la difunda con arreglo a una licencia idéntica. Para mayor información consultar el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Teléfono: +4686983700  
Correo electrónico:  
[info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Sitio web: <<https://www.idea.int>>

El presente estudio de caso es parte de un proyecto de colaboración celebrado entre Electoral Management Network (<<http://www.electoralmanagement.com>>) e IDEA Internacional, editado por Toby S. James (Universidad de East Anglia), Alistair Clark (Universidad de Newcastle) y Erik Asplund (IDEA Internacional).

Creado con Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

## Índice

---

Maniobras políticas y dilemas jurídicos en el marco de la pandemia de COVID-19: las elecciones presidenciales de 2020 en Polonia .....	5
Contexto político e institucional .....	5
Las elecciones presidenciales programadas para el 10 de mayo .....	6
Disposiciones legales correspondientes a las elecciones presidenciales del 28 de junio.....	10
La celebración del proceso electoral del 28 de junio.....	12
Conclusión .....	12
Referencias.....	13
Información del autor.....	16
Contribuidores.....	16
Acerca de IDEA Internacional .....	16

# Maniobras políticas y dilemas jurídicos en el marco de la pandemia de COVID-19: las elecciones presidenciales de 2020 en Polonia

---

Vasil Vashchanka

La pandemia de COVID-19 ha presentado opciones difíciles para los políticos y para los órganos de administración electoral de todo el mundo. Se aplazaron varios comicios, y los que sí se celebraron debieron ser objeto de medidas adicionales para la protección de la salud pública (véase IDEA Internacional 2020). El presente estudio de caso de las elecciones presidenciales polacas de 2020 brinda percepciones sobre algunas de las alternativas al alcance de los decisores cuando toman conocimiento de que no es factible que los procesos electorales procedan según lo programado. Los debates relativos al voto epistolar en Polonia han suscitado considerable atención, incluso en el exterior, y han sido examinados en cierto detalle (véase asimismo Kalandadze 2020). Se ha hecho hincapié en los cambios al marco jurídico realizados antes de la celebración de las elecciones del 28 de junio de 2020 y en las medidas de protección de la salud pública que se aplicaron en los comicios. El caso polaco entraña lecciones para otros países que afrontan desafíos de carácter político, jurídico y administrativo en la organización de elecciones durante la pandemia actual, así como concesiones que pueden resultar necesarias. Ilustra los peligros de avanzar con soluciones que no gozan de un amplio apoyo político: uno de los tantos elementos que en última instancia es necesario para la celebración de comicios eficaces.

## Contexto político e institucional

La constitución polaca de 1997 estableció una república semipresidencial. El presidente se elige por elecciones directas y está sujeto a un límite de dos mandatos quinquenales. Si bien se trata de un cargo de índole mayormente ceremonial, cuenta con la poderosa potestad del veto legislativo, que solamente puede anularse si el parlamento logra una mayoría de tres quintos. Además de la Constitución escrita, los procesos electorales polacos se rigen por una norma legal codificada, el Código Electoral de 2011. La elección del presidente se efectúa mediante un sistema de dos vueltas: si ninguno de los candidatos logra la mayoría (más del 50 por ciento) de los votos válidos emitidos en la primera vuelta, se realiza una segunda vuelta en el plazo de dos semanas entre los dos candidatos más votados.

Desde que en 2015 destituyó al gobierno liderado por Plataforma Cívica (PO, Platforma Obywatelska), el partido conservador Ley y Justicia (PiS, Prawo i Sprawiedliwość) puso en marcha polémicas reformas, las que fueron criticadas debido a su erosión de la independencia

política de las instituciones que sustentan el funcionamiento del estado de derecho. Se produjeron varios cambios legislativos que extendieron la influencia del gobierno en el Tribunal Constitucional, en el Consejo Nacional de la Judicatura, en los tribunales, en los servicios de judicialización, en la administración pública y en los medios públicos. Las reformas en el poder judicial han sido particularmente controvertidas y han llevado a investigaciones de la Comisión Europea, además de haber remitido a Polonia al Tribunal Europeo de Justicia (ECJ 2019).

En este contexto las reformas del gobierno al sistema electoral fueron acogidas con suspicacia. En enero de 2018 se realizó una considerable revisión del Código Electoral, que incluyó modificaciones a las normas de campaña, a sus mecanismos de financiamiento y a los sistemas de administración electoral. Los cambios a la composición de la Comisión Nacional Electoral (CNE) entraron en vigor tras las elecciones parlamentarias de octubre de 2019. Previamente la CNE había estado integrada por nueve jueces: tres del Tribunal Constitucional, tres de la Corte Suprema y tres de la Corte Suprema Administrativa. La nueva CNE está conformada por dos magistrados (del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema Administrativa) y por siete miembros designados por los partidos políticos en proporción a su representación en el Sejm (la cámara baja del parlamento). Observadores internacionales expresaron su preocupación de que los nombramientos políticos podrían comprometer la independencia y neutralidad del sistema de administración electoral (OIDDH 2020a: 6).

Al mismo tiempo la popularidad del PiS en Polonia se mantuvo relativamente estable mientras que el partido estuvo a la cabeza de un período de crecimiento económico y puso en marcha programas de bienestar social. Si bien en las elecciones parlamentarias de 2019 el PiS logró mantener su mayoría en el Sejm, perdió por poco el control de la cámara alta (Senat). El presidente en funciones, Andrzej Duda, del PiS, quien había vencido a Bronisław Komorowski del PO en mayo de 2015, se encontraba bien posicionado para hacer frente a sus contrincantes en las elecciones presidenciales de 2020.

## **Las elecciones presidenciales programadas para el 10 de mayo**

En Polonia la fecha de las elecciones presidenciales se fija por orden del mariscal (presidente) del Sejm. La Constitución exige que el proceso electoral se celebre en un período de entre un máximo de 100 días y un mínimo de 75 días de la terminación del mandato del presidente en funciones. Con arreglo a dicha normativa el 5 de febrero de 2020 la mariscal del Sejm convocó las elecciones presidenciales para el 10 de mayo de dicho año, lo cual hizo que la administración electoral pusiera en marcha los preparativos al efecto. La CNE nombró las Comisiones Electorales de Distrito, además de proceder con las demás tareas, tales como el registro de candidatos. La gestión de las elecciones se efectúa mediante un sistema de administración de tres niveles: la CNE y su órgano ejecutivo, la Oficina Nacional Electoral (ONC), en el nivel central, las Comisiones Electorales de Distrito (CED) en el nivel regional, y las Comisiones Electorales de Circunscripciones (CEC), que se encuentran en cada uno de los centros de votación.

Los candidatos a la presidencia son nombrados por comités electorales creados con el apoyo de por lo menos 1.000 votantes. Los comités electorales deben solicitar su inscripción ante la CNE con una antelación no inferior a los 55 días de la fecha de las elecciones (en este caso, al 16 de marzo), además de presentar la documentación justificativa para el registro de sus candidatos al menos 45 días antes de la fecha de las elecciones (a medianoche del 26 de marzo). La mencionada documentación de registro debe incluir las firmas de apoyo de por lo menos 100.000 votantes. En la práctica la única forma de cumplir estos requisitos es mediante un nutrido equipo de recolectores de firmas que se encuentre bien organizado. Solamente 10 de los 34 comités electorales inscritos ante la CNE lograron registrar a sus candidatos para las elecciones del 10 de mayo. Entre ellos se hallaba la candidata del PO Małgorzata Kidawa-Błońska, la única mujer en la contienda electoral.

### Aplazamiento: ¿cui bono?

En Polonia los primeros casos del virus que causa la COVID-19 se confirmaron a principios de marzo (véase TVN24 n.d., que presentaba actualizaciones continuas de los nuevos casos y muertes en el país). A mediados de marzo la amenaza de la epidemia era clara y el gobierno comenzó a establecer restricciones y medidas de confinamiento que continuaron durante abril. Dada la prohibición de los desplazamientos no esenciales, del uso de espacios públicos y de las reuniones y encuentros, a fines de marzo se hizo evidente que el proceso electoral no podía proceder según lo programado. Diversos sectores alzaron sus voces para el aplazamiento de las elecciones, en particular los partidos políticos de la oposición (véase, a título ilustrativo, Wiadomosci 2020; Lewica2019.pl 2020). No obstante, la Constitución dispone una única vía clara para el aplazamiento de los comicios: el estado de emergencia.

La Constitución prevé tres tipos de regímenes extraordinarios: la ley marcial, el estado de emergencia y las catástrofes naturales. Si bien existen diferencias en cuanto a sus consecuencias jurídicas y a quién puede declararlos, comparten un resultado común: mientras dure cualquiera de los regímenes extraordinarios y durante los 90 días posteriores a su finalización no podrán celebrarse elecciones nacionales ni locales y deberá producirse la correspondiente prórroga de los períodos de mandato de los órganos electos. En consecuencia, aunque el gobierno cuenta con la competencia constitucional para declarar el estado de catástrofe natural por un plazo máximo de hasta 30 días, de hacerlo la fecha de las elecciones se pospondría hasta el otoño septentrional.

El 5 de abril de 2020 el ministro de justicia, uno de los dirigentes de la coalición gobernante, señaló en una entrevista televisiva: “[u]n proceso electoral en el otoño, según muchos expertos, especialistas líderes en cuestiones epidemiológicas [...] caería en el peor momento posible para la salud y la vida de los polacos” (*Gazeta Prawna* 2020). Si bien es cierto que algunos técnicos en salud pública expresaron inquietudes respecto de una segunda ola de la pandemia durante el otoño septentrional, dista de ser evidente que vaya a tratarse de una situación peor que la de la actualidad. No obstante, lo que ya resultaba evidente era que las restricciones por confinamiento afectarían gravemente la economía y que el gobierno se enfrentaría inevitablemente al descontento popular. Los analistas políticos supusieron de modo generalizado que un proceso electoral en el otoño septentrional no favorecería al PiS, motivo por el cual dicho partido decidió seguir adelante con las elecciones del 10 de mayo. En marzo las encuestas indicaban que Duda podría resultar victorioso en los comicios de mayo en la primera vuelta, seguido muy de lejos por el candidato del PO (WNP 2020). En cuanto al obstáculo planteado por la pandemia de COVID-19, la respuesta del PiS fue que la votación se realizara de modo epistolar.

### Planificación del voto epistolar

El sufragio epistolar se introdujo inicialmente en el Código Electoral de 2014 como un mecanismo de votación alternativo en el marco de las elecciones nacionales, poniéndoselo a disposición de todo votante que lo solicitara. Anteriormente era utilizado principalmente por votantes que se hallaban en el extranjero. En las elecciones parlamentarias de 2015 se enviaron a los votantes en Polonia unas 9.900 papeletas de voto epistolar, mientras que se remitieron aproximadamente 35.700 de dichas papeletas a votantes en el extranjero, lo cual representa una escala un tanto modesta para un electorado de cerca de 30.700.000 personas.

En 2018 se modificaron las disposiciones del Código Electoral en materia de voto epistolar, permitiéndoselo únicamente a personas con discapacidades. Al comentar dicha reforma sus autores, que eran políticos del PiS, se quejaron de que el voto epistolar no era lo suficientemente seguro, no protegía el carácter secreto del sufragio y era vulnerable al fraude, aunque no citaron pruebas específicas al respecto (véase, a título ilustrativo, *Monitor Konstytucyjny* 2020). En este contexto, cuando en abril de 2020 el PiS reveló propuestas legislativas para que las elecciones presidenciales se celebraran exclusivamente mediante el voto epistolar, la ironía de la situación no pasó desapercibida para sus críticos.

La legislación propuesta por el gobierno disponía que el sufragio epistolar constituiría el único método de votación. A diferencia del mecanismo vigente de sufragio por correo previsto en el Código Electoral, la propuesta no exigía la necesidad de presentación previa de una solicitud de voto epistolar. Se enviarían a todos los votantes registrados paquetes

para voto epistolar, quienes retornarían sus papeletas colocándolas en buzones de recolección el día de las elecciones (únicamente). En el transcurso de esa jornada el servicio postal recogería las papeletas retornadas y se las entregaría a las CEC. El sistema actual implicaba la constitución de menos CEC: una por municipalidad o distrito ciudadano. Éstos y otros detalles de la propuesta de procedimiento de voto epistolar se plasmaron en un proyecto de ley aprobado por el Sejm el 6 de abril de 2020 (que en adelante denominaremos “proyecto de ley de voto epistolar”) y que fue remitido al Senat (puede consultarse la traducción al inglés en el anexo de la opinión OSCE OIDDH; OIDDH 2020c: 11). Además del mencionado proyecto de ley independiente se incluyeron varias modificaciones relativas a procesos electorales en los bosquejos de la legislación “anticrisis” dirigida a apoyar la economía durante la epidemia de COVID-19.

El gobierno del PiS no demostró mucho interés en un debate más amplio ni en mecanismos de consolidación del consenso relativos a su iniciativa sobre el voto epistolar. En lugar de ello recurrió a su mayoría en el Sejm para que los proyectos de ley se tramitaran en dicha cámara a la brevedad posible. El proyecto de ley de voto epistolar, que el gobierno introdujo el 6 de abril, fue sometido en un mismo día a las tres lecturas que efectúa el Sejm. Los partidos de la oposición acusaron al PiS de desestimar cuestiones de salud pública y de buscar la consecución de sus estrechos intereses políticos. Si bien el Senat no podía demorar la legislación anticrisis, su presidente dejó en claro que utilizaría la totalidad del plazo legalmente permitido (30 días) para las deliberaciones del proyecto de ley de voto epistolar. Esta situación implicaba que existía la posibilidad realista de que el proyecto se convirtiese en ley unos días antes del 10 de mayo.

El 9 de abril, en respuesta a numerosos pedidos de comentarios, la CNE expidió un comunicado cuidadosamente formulado en el que explicaba su postura respecto de las propuestas legislativas del gobierno (NEC 2020). La CNE recordó que el 31 de marzo le había solicitado al Jefe de la Inspección Sanitaria que presentara orientaciones relativas a las medidas necesarias para la protección de la salud en los procesos electorales. La CNE destacó que en sí misma no era parte del procedimiento legislativo y que en su carácter de órgano a cargo de la supervisión del cumplimiento de la legislación electoral actuaría de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. Asimismo, la CNE hizo hincapié en la necesidad de que la legislación electoral se base en reglas claras e inequívocas derivadas directamente de la Constitución, de que posea un carácter estable y de que sus mecanismos de reforma no planteen ninguna duda de índole jurídica. Por último, la CNE reiteró su llamamiento a que todas las partes interesadas cooperen en la organización de las elecciones con el debido respeto por la salud de toda la ciudadanía y el efectivo ejercicio de los derechos electorales consagrados en la Constitución.

Con el conocimiento o la previsión de que la CNE no podría poner en práctica su plan de votación por correspondencia sino hasta la entrada en vigor de la ley exigida, el PiS procuró circunvalar a dicha comisión en lo atinente a los preparativos para las elecciones del 10 de mayo. La enmienda que se aprobó con la legislación anticrisis le quitaba a la CNE las facultades de aprobación del diseño y la impresión de las papeletas de voto. Otra disposición autorizaba el traspaso al servicio postal de los datos del registro de votantes (Sejm/ISAP 2020). El proyecto de ley de voto epistolar le confería al ministro de Activos del Estado la potestad de impresión de papeletas y de realización de los demás preparativos. El ministro no esperó hasta que se le otorgaran legalmente las atribuciones y procedió a la impresión de las papeletas y a la preparación de los paquetes de votación.

El gobierno también tenía una respuesta para los plazos que iban llegando a su fin y para el tiempo que estaba tomándose el Senat con el proyecto de ley de voto epistolar. Dicho proyecto incluía una disposición que le permitía a la presidente del Sejm establecer una fecha posterior para las elecciones dentro de los plazos constitucionalmente permitidos, la cual podría haberlas aplazado hasta el 23 de mayo de 2020. Muchos expertos señalaron que esa reprogramación electoral era cuestionable desde un punto de vista constitucional. No obstante, dado que el Tribunal Constitucional había quedado efectivamente inhabilitado debido a controversias relativas al nombramiento de jueces, en la práctica no era esperable que pusiera freno a las acciones del PiS.

## Reconsideración

Con el continuo aumento de los casos de COVID-19 y la prórroga del confinamiento durante abril los planes del gobierno para la celebración de las elecciones en mayo fueron objeto de crecientes críticas tanto en Polonia como en el exterior. Varios candidatos, entre los que se encontraba Kidawa-Błońska del PO, amenazaron con boicotear un proceso electoral que se efectuase totalmente por correspondencia, además de objetar que el presidente en funciones se beneficiara de una cobertura televisiva favorable mientras que ellos tenían que habérselas para hacer campaña en el marco de las restricciones de la pandemia (véase, a título ilustrativo, BBC 2020). El defensor del pueblo de Polonia criticó el proyecto de ley de voto epistolar y cuestionó la legalidad de los preparativos electorales en curso. Los relatores de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, a cargo de fiscalizar el funcionamiento de las instituciones democráticas polacas, expresaron su preocupación de que “la organización de estas elecciones en las circunstancias actuales socavaría la legitimidad del proceso electoral y, en consecuencia, menoscabaría la legitimidad del nuevo presidente electo, independientemente de su resultado” (Consejo de Europa 2020).

El director de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIIDH) de la OSCE, con sede en Varsovia, subrayó la importancia que tienen para las elecciones democráticas las “campañas genuinas y el debate público real”, además de advertir que “si las elecciones presidenciales se realizan en las actuales circunstancias es posible que no logren cumplir una serie de estándares internacionales” (OIIDH 2020b). Tras realizar un examen legislativo del borrador del proyecto de ley de voto epistolar la ODIHR concluyó que su implementación dentro de los plazos previstos “podría generar una carga irrazonable para los órganos ejecutores y poner en peligro importantes principios de los procesos electorales democráticos” (ODIHR 2020d).

También se hicieron evidentes los problemas en la administración electoral, que se basa en la cooperación con las autoridades locales y regionales. Los alcaldes de las municipalidades controladas por los partidos de la oposición cuestionaron las atribuciones del servicio postal para recibir listas de votantes, y se negaron a entregarlas. Se registraron decenas de retiros en las Comisiones Electorales de Distrito, integradas por jueces jubilados o en funciones. En su declaración ante una de las comisiones del Senat el presidente de la CNE abogó a favor de reglas claras y admitió que la cantidad de solicitudes recibidas resultaba insuficiente para la designación de CEC íntegramente complementadas, lo cual es un requisito para que el sufragio se realice en los centros de votación (Polskie Radio 24 2020). El 30 de abril el presidente de la CNE expresó que era irrealista celebrar cualquier proceso electoral el 10 de mayo (NEC n.d.a).

A medida que se acercaba la fecha límite para que el Senat devolviera al Sejm el borrador del proyecto de ley de voto epistolar aumentaba la atención dispensada a un hombre que resultaría decisivo para el futuro de las elecciones del 10 de mayo. Jarosław Gowin había sido un prominente político del PO, además de haber ocupado el puesto de ministro de gobierno. En 2013 abandonó el PO tras desavenencias con su dirigencia. Fue elegido como integrante de una de las fórmulas del PiS, aparte de liderar su propia agrupación en el Parlamento denominada *Porozumienie* (“acuerdo” o “entendimiento”), la cual contaba con suficientes legisladores como para quitarle la mayoría al PiS. Desde principios de abril Gowin anunció que no creía que las elecciones debían celebrarse en mayo en el medio de la pandemia de COVID-19. La solución que propuso consistía en una enmienda constitucional que permitiera que Duda continuase su mandato otros dos años, sin posibilidad de reelección. Si bien su idea fue rotundamente rechazada por la oposición, Gowin continuó dialogando con el PO, ya que entendía que dicho partido sería más cooperador si contaba con la oportunidad de reemplazar a su candidato a la presidencia, que registraba cifras muy malas en las encuestas.

El 7 de mayo de 2020 Gowin anunció un acuerdo con Jarosław Kaczyński, el presidente del PiS. Aunque *Porozumienie* daría su apoyo al proyecto de ley de voto epistolar, las elecciones no tendrían lugar el 10 de mayo. La presidente del Sejm fijaría una fecha posterior y *Porozumienie* elaboraría un nuevo proyecto de ley sobre el proceso para la

elección del primer mandatario. Con arreglo al mencionado acuerdo, el proyecto de ley de voto epistolar que disponía la celebración de comicios presidenciales el 10 de mayo fue aprobado por el Sejm, firmado por el presidente y publicado en el boletín oficial y, si bien entró en vigor el 9 de mayo de 2020, nunca fue instrumentado.

### Dilemas jurídicos y soluciones prácticas

El acuerdo anunciado por Gowin y Kaczyński el 7 de mayo incluía un entendimiento de que la presidente del Sejm fijaría una nueva fecha para las elecciones después de que la Corte Suprema declarara la invalidez de los comicios del 10 de mayo. Esta hipótesis partía del supuesto de que el tribunal supremo, órgano responsable de resolver todas las peticiones en materia electoral tras el escrutinio y de certificar la validez de las elecciones, reconocería como inválido un proceso electoral que de hecho no tuvo lugar. La presidente de la sala de la Corte Suprema encargada de la resolución de controversias electorales no tardó en expresar su sorpresa ante la presuposición de algún resultado en particular que pudiera surgir del proceso decisorio de dicho alto tribunal (TVN24 2020a). Afirmó que cualquier especulación sobre la posible decisión de la corte era simplemente “parte del discurso público” y no tendría influencia alguna respecto de ese órgano jurisdiccional. En consecuencia, la solución jurídica anunciada por Gowin y Kaczyński parecía un tanto incierta.

El 10 de mayo la CNE proporcionó una base jurídica más cierta para la reprogramación de las elecciones al emitir una resolución que indicaba que existía una “imposibilidad de votar por cualquiera de los candidatos” en los comicios presidenciales proyectados para el 10 de mayo de 2020. La CNE indicó que esta situación podía equipararse explícitamente con lo dispuesto en el artículo 293 del Código Electoral, que resulta de aplicación si la “votación se realiza únicamente para un candidato” o si no hubiera candidatos registrados para participar en los comicios presidenciales. Según el Código Electoral, dentro de un plazo de 14 días a partir de que la CNE publica su resolución en la gaceta oficial (indicando las circunstancias previstas en el artículo 293) la presidencia del Sejm debe fijar una nueva fecha para la celebración de elecciones. Esta solución jurídica le quitó a la Corte Suprema la carga de tener que allanar el camino para la instrumentación de un acuerdo de carácter político. Fue una salida elegante, aunque quizás no inexpugnable, dado que la CNE se basó en una disposición legal diseñada para evitar elecciones no competitivas. Sea como fuere, la Corte Suprema optó por no crear un dilema jurídico y desestimó por improcedentes las apelaciones presentadas en contra de la resolución de la CNE del 10 de mayo (véase Corte Suprema 2020).

El 12 de mayo de 2020 el Sejm aprobó un nuevo proyecto de ley relativo a la celebración de elecciones presidenciales en dicho año, el cual se remitió al Senat el día siguiente. La presidente del Sejm no ocultó que esperaba la colaboración del Senat en la aprobación del nuevo esbozo legislativo en un plazo más expeditivo que el del desafortunado proyecto de voto epistolar. Pero, ¿podría suceder que el Senat optara por “hacer tiempo hasta que venciera el plazo” es decir, por no tratar el proyecto de ley, dejando expirar el plazo de 14 días para la fijación de una nueva fecha de elecciones? A fin de mitigar ese riesgo el gobierno tomó la medida de demorar la publicación de la resolución de la CNE del 10 de mayo en la gaceta oficial hasta que el Senat le devolviera el proyecto de ley al Sejm (lo que sucedió el 1 de junio). El 2 de junio el Sejm sometió a votación las enmiendas del Senat y el presidente Duda procedió a la firma de la ley aprobada, que se publicó en la gaceta oficial ese mismo día. El 3 de junio la presidente del Sejm anunció que la nueva fecha para las elecciones sería el 28 de junio.

### Normas legales correspondientes a las elecciones presidenciales del 28 de junio

La ley del 2 de junio en materia de “Normas especiales para la organización de las comicios generales para la elección del presidente de la República de Polonia ordenadas en 2020 con la posibilidad de voto epistolar” (Sejm/ISAP 2020a), en adelante denominada “Ley de Elecciones Especiales”, introdujo una serie de modificaciones a la celebración de los comicios presidenciales de 2020, en comparación con lo previsto en el Código Electoral.

Estos cambios fueron un reflejo de la situación causada por la epidemia de COVID-19 y proporcionaron continuidad al proceso electoral tras las fallidas elecciones del 10 de mayo.

El Código Electoral prevé fechas límite para la realización de actividades en la materia e impone a la presidencia del Sejm el mandato de publicar plazos electorales clave junto con el anuncio de la fecha de celebración de los comicios. La Ley de Elecciones Especiales le otorga a la presidencia del Sejm la facultad de establecer plazos electorales distintos de los previstos en el mencionado código, tras recibir el dictamen de la CNE. En consecuencia, el calendario electoral fue abreviado a fin de incluir todas las actividades necesarias dentro del período que restaba hasta el 28 de junio.

Las disposiciones de la Ley de Elecciones Especiales otorgan a los votantes polacos la posibilidad de sufragar por correo. El voto epistolar también se organizaría en el exterior, salvo cuando no resultara factible por motivos organizativos, técnicos o jurídicos. Si la situación de la epidemia de COVID-19 en un determinado país impidiera el voto en persona, procedería únicamente el voto epistolar. El plazo dado a las CEC para informar los resultados de las circunscripciones en el extranjero se prorrogó de 24 a 48 horas.

En Polonia los votantes debían presentar su solicitud de voto epistolar ante sus correspondientes oficinas municipales; los polacos que se encontraran en el extranjero debían presentarla ante el cónsul respectivo. Si en determinadas municipalidades o zonas de Polonia se produjese un empeoramiento súbito y considerable de la epidemia la CNE, por recomendación del Ministerio de Salud, podía decidir que en ellas el sufragio se celebraría exclusivamente por voto epistolar. Tal decisión debía tomarse como mínimo siete días antes de los comicios.

Resulta importante señalar que la Ley de Elecciones Especiales mantuvo el destacado papel de la CNE en la realización de los comicios. A diferencia del proyecto de voto epistolar, la ley del 2 de junio no le asignaba al ministro de Activos del Estado función alguna en el proceso, y todos los demás órganos que participaban en la organización electoral contaban con una actuación complementaria o de apoyo. Si bien el Código Electoral prevé que las CED solamente pueden estar integradas únicamente por jueces, la Ley de Elecciones Especiales reemplazó ese requisito por una exigencia menos estricta al hablar de “personas con formación jurídica avanzada”. El número mínimo de miembros de las CEC se redujo a tres (el Código Electoral disponía que debían ser por lo menos cinco). Los miembros de las CEC y CED fueron renovados en su totalidad para las elecciones del 28 de junio.

La Ley de Elecciones Especiales dispone que los comités electorales que fueron creados para participar en las elecciones del 10 de mayo de 2020, así como sus candidatos registrados, tendrían derecho a presentarse en los nuevos comicios programados. También podrían constituirse nuevos comités electorales y designarse nuevos candidatos. Se aplicarían al registro de nuevos candidatos y comités electorales los mismos requisitos previstos en el Código Electoral, con sujeción a los plazos electorales abreviados. En consecuencia, se redujo de 10 a 5 días el período entre la notificación a la CNE de un nuevo comité electoral y la fecha límite para la presentación de la nominación del candidato con las correspondientes firmas de apoyo.

La abreviación del calendario electoral también redujo la duración de las campañas. Los candidatos podían comenzar a hacer campaña a partir del día en que la CNE hubiera recibido los documentos de registro de su comité electoral, lo cual debía concluirse al 5 de junio. Entre las enmiendas del Senat al proyecto de Ley de Elecciones Especiales que se remitieron al Sejm había una propuesta para aumentar la cantidad de programación gratuita para los candidatos en los medios públicos debido a la disminución de las oportunidades de proselitismo durante la pandemia. Si bien el Sejm rechazó dicha enmienda, para fines de mayo se flexibilizaron las restricciones a las reuniones públicas y los candidatos quedaron habilitados para celebrar mítines políticos.

La Ley de Elecciones Especiales facultaba a los comités electorales a utilizar en las elecciones del 28 de junio los fondos de campaña que habían acumulado para los comicios del 10 de mayo. Aclaraba asimismo que los límites fijados en el Código Electoral para las donaciones efectuadas a dichos comités por personas físicas y candidatos se aplicarían acumulativamente a las elecciones del 10 de mayo y a los nuevos comicios. Los comités

electorales registrados para las elecciones del 10 de mayo que aún siguieran en la contienda serían objeto de un aumento del cincuenta por ciento del límite de gastos de campaña establecido en el Código Electoral. A los nuevos comités electorales constituidos desde ese momento se les impuso un techo igual al cincuenta por ciento del límite de gastos de campaña previsto en el Código Electoral.

La Ley de Elecciones Especiales redujo a tres días el plazo para la presentación ante la Corte Suprema de solicitudes en materia electoral en contra de los comicios presidenciales, en comparación con los 14 días previstos en el Código Electoral. También se acortó a veintidós días el término para que la Corte Suprema se pronunciara sobre la validez de las elecciones presidenciales, frente a los treinta días que disponía el Código Electoral.

### Medidas de protección sanitaria

La Ley de Elecciones Especiales le ordena al ministro de salud que determine el equipamiento de protección personal de los integrantes de las CEC, además de prever normas sanitarias detalladas aplicables a los centros de votación. Estas directrices se dictaron el 15 de junio y dispusieron las siguientes medidas:

- guantes descartables para los miembros de las CEC;
- desinfectante de manos para los miembros de las CEC y para los votantes, colocado a la entrada de todos los centros de votación;
- mascarillas y viseras de protección facial para los miembros de las CEC;
- distanciamiento social para los votantes y los miembros de las CEC;
- aireación frecuente de las instalaciones que alojan los centros de votación;
- mesas no cubiertas con telas ni otros materiales absorbentes; y
- desinfección frecuente de las superficies que tocan los votantes y las demás personas que se hallan dentro de los centros de votación.

Estas medidas no se aplican a los centros de votación en el extranjero si no son exigidas por la situación epidémica del país de que se trate.

En la víspera de las elecciones la CNE recordará a los votantes que los requisitos vigentes de cobertura de boca y nariz en lugares públicos también se aplican a los centros de votación, además de incentivarlos a respetar el distanciamiento social y demás precauciones sanitarias.

### La celebración del proceso electoral del 28 de junio

Kidawa-Błońska, candidata del PO, se retiró de la contienda tras el acuerdo sobre la nueva fecha de los comicios. El partido presentó un nuevo postulante para las elecciones del 28 de junio: Rafał Trzaskowski, el alcalde de Varsovia. Según informes, durante el período abreviado la campaña de Trzaskowski logró recolectar más de un millón de firmas de apoyo de los votantes, una cifra muy superior a las 100.000 exigidas. Otro de los candidatos nominados, Waldemar Witkowski, que no tuvo éxito en su registro para las elecciones del 10 de mayo debido a la falta de firmas suficientes que lo respaldaran, presentó firmas adicionales para los comicios del 10 de mayo. Si bien en un principio fue rechazado por la CNE, la Corte Suprema hizo lugar a su apelación y ordenó que se procediera a su inscripción, con lo que el total de candidatos en la contienda electoral ascendió a 11.

Dado el estrecho cronograma electoral los preparativos para los comicios del 28 de junio debieron proceder con rapidez. Según explicó la presidencia de la CNE: “contamos con 25 días para las actividades que normalmente realizamos en tres meses” (*Gazeta Prawna* 2020b). Aun así la CNE y su órgano ejecutivo, la Oficina Nacional Electoral, lograron concluir sus tareas sin que se informaran problemas graves. La constitución de las CEC resultó un desafío debido a la escasa cantidad de solicitudes y a que solamente algunas de las CEC contaban con el mínimo de tres integrantes que exigen las normas legales. La

capacitación de los miembros de las CEC se realizó en forma presencial y por medio de tecnologías de formación a distancia.

Según la CNE se enviaron aproximadamente 185.000 papeletas de votación a votantes en el país (177.500 de ellas fueron devueltas), en tanto que se remitieron 343.000 a votantes en el extranjero, de las cuales se devolvieron 285.000 (NEC n.d.b). Unos 373.000 votantes del exterior se registraron para sufragar, una cifra récord, en tanto que la cantidad total de votantes elegibles en estos comicios superó los 30.200.000. Por recomendación del Ministerio de Salud la CNE ordenó el voto epistolar en dos municipalidades, lo que afectó a unos 10.500 votantes (TVN24 2020b). Por inquietudes relativas a la COVID-19 no se organizó la votación en el extranjero en varios países como Afganistán, Chile, Perú y Venezuela, entre otros.

La participación en los comicios del 28 de junio fue la más nutrida en una primera vuelta de presidenciales desde 1995, con un 64,4%. Con base en las encuestas a boca de urna se calculó que la mayor participación se registró entre los votantes de entre 50 y 59 años (72,8%), siendo un tanto menor entre los de 60 años o más (55,9%), lo que indica sin embargo que estos votantes de más edad no se vieron desanimados por la pandemia (TVN24 2020c). Se informó que el día de las elecciones se observaron en algunos centros de votación largas filas de personas que deseaban emitir su sufragio, en particular en las grandes ciudades, lo que llevó a que la CNE hiciera hincapié en que las CEC respetaran las directrices sobre distanciamiento social emitidas por las autoridades sanitarias en lugar de imponer sus propias reglas (por ejemplo, al permitir el ingreso al centro de votación de solo un votante por vez) (TVN24 2020d). El horario de votación fue el previsto en el Código Electoral (de 7:00 a 21:00) y todos los votantes que para las 21:00 se encontraran en la fila podrían sufragar.

Para las 10:00 del 29 de junio la CNE había proporcionado resultados preliminares del 99,8% de los centros de votación que confirmaban las previsiones de las encuestas a boca de urna en el sentido de que Duda y Trzaskowski competirían en una segunda vuelta, a realizarse el 12 de julio.

## Conclusión

Las elecciones presidenciales de 2020 en Polonia presentan lecciones positivas y negativas para otros países que celebren comicios durante la pandemia de COVID-19. La disrupción del curso electoral normal lo tornó más susceptible a la injerencia política (de la que normalmente se encuentra protegido por las salvaguardas que otorga el estado de derecho, como el principio de estabilidad de la legislación electoral, entre otras). El proyecto de ley de voto epistolar propugnado por el partido gobernante fue oportunista y concebido de modo deficiente, lo que puso en peligro la calidad y fiabilidad del proceso electoral, además de crear un riesgo real de que parte del electorado y algunos de los actores políticos primordiales rechazaran los comicios y sus resultados.

Un aspecto positivo es que se evitó un infortunio electoral. Las normas electorales revisadas, aprobadas el 2 de junio, resultaron aceptables para las principales partes interesadas y en términos generales reflejaron las necesidades de la pandemia, aunque los plazos abreviados constituyeron una prueba de tensión innecesaria para los órganos de administración electoral. Se tomaron precauciones básicas en materia sanitaria y al momento de la elaboración del presente informe la celebración de los comicios no parece haber generado un nuevo pico de contagios de COVID-19. Las elecciones se realizaron mediante métodos de sufragio conocidos, si bien en estos comicios (más que en otros anteriores) el voto epistolar se ofreció de modo más generalizado gracias a la legislación especial al efecto. Queda por verse si el voto por correo se convertirá nuevamente en una alternativa otorgada a todo el electorado y prevista en el Código Electoral. Aun así más votantes optaron por el voto epistolar en el exterior que en Polonia. Los votantes se sintieron cómodos con el sufragio presencial en los centros de votación, como lo reflejaron los altos niveles de participación, casi sin precedentes, en los comicios del 28 de junio.

## Referencias

- BBC, 'Poland plans May election despite pandemic', 7 April 2020, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-52199897>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Council of Europe, 'COVID-19: monitors express concern at the possibility of an election for Polish President under full lockdown conditions', 8 April 2020, <<http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7848&lang=2#>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- European Court of Justice (ECJ), Case C-619/18 European Commission v Republic of Poland [2019] OJ C 427, 26.11.2018, <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216963&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7347874>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Gazeta Prawna*, 'Ziobro: Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie rozwiązuje problemu' [Zioboro: Entering a state of emergency does not solve the problem], 5 April 2020a, <<https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1467043,wybory-prezydenckie-czy-beda-przelozzone-ziobro.html>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- 'Wybory 2020. Kiedy poznamy wyniki? Szef PKW podał możliwą datę' [Elections 2020. When will we know the results? The head of the PKW gave a possible date], 11 June 2020b, <<https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1482742,wybory-2020-wyniki-pkw.html>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- International IDEA, Global overview of COVID-19: Impact on elections (multimedia report of 18 March 2020 and with subsequent updates), 18 March 2020, <<https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Kalandadze, N., 'Switching to all-postal voting in times of public health crises: Lessons from Poland', International IDEA, 15 May 2020, <<https://www.idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crises-lessons-poland>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Lewica2019.pl, 'Plan Lewicy legalnego przeniesienia terminu wyborów prezydenckich' [The Left's Plan legally postpones the presidential election], <<https://lewica2019.pl/aktualnosci/1283-plan-lewicy-legalnego-przeniesienia-terminu-wyborow-prezydenckich>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Monitor Konstytucyjny, 'Miedziane czoła polityków PiS – z pamiętniczka dokumentów sejmowych' [Copper foreheads of PiS politicians—from the diary of parliamentary documents], 2 April 2020, <<http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13245>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- National Election Commission (2020) Information from the National Electoral Commission of 9 April 2020, <<https://prezydent20200510.pkw.gov.pl/prezydent20200510/pl/informacje/37191>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- 'Przewodniczący PKW: "Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich Polaków"' (wywiad) [Chairman of the PKW: "The Republic of Poland is a common good of all Poles" (interview)], [n.d.a], <<https://prezydent20200510.pkw.gov.pl/prezydent20200510/pl/aktualnosci/37799>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Turnout in first round of Presidential Election 2020, [n.d.b], <<https://wybory.gov.pl/prezydent20200628/en/frekwencja/1/Koniec/pl>>, consultado el 1 de julio de 2020.

- ODIHR, Limited Election Observation Mission Final Report from the October 2019 Parliamentary Elections, 14 February 2020a, <[https://www.osce.org/files/f/documents/c/7/446371\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/7/446371_1.pdf)>, consultado el 1 de julio de 2020.
- ‘Genuine campaigning and public debate are vital for democratic elections, OSCE human rights head says’, 7 April 2020b, <<https://www.osce.org/odhr/elections/449695>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Opinion Nr ELE-POL/373/2020, on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 (Senate Paper No. 99), 27 April 2020c, <[https://www.legislationline.org/download/id/8660/file/373\\_ELE\\_POL\\_27Apr2020\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8660/file/373_ELE_POL_27Apr2020_en.pdf)>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Opinion Nr ELE-POL/374/2020, on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 with the possibility of postal voting (Senate Paper No. 118), 29 May 2020d, <[https://www.legislationline.org/download/action/download/id/8680/file/374\\_ELE\\_POL\\_29May2020\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/action/download/id/8680/file/374_ELE_POL_29May2020_en.pdf)>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Polskie Radio 24, ‘Ustawa o wyborach korespondencyjnych. Stanowisko senackich komisji dopiero w maju’ [Act on postal voting. The position of the Senate commissions will come only in May], 28 April 2020, <<https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2500710,Ustawa-o-wyborach-korespondencyjnych-Stanowisko-senackich-komisji-dopiero-w-maju>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Sejm/ISAP, Act of 16 April 2020 On specific support instruments in connection with the spread of the SARS-CoV-2 virus, articles 102 and 99 respectively [Polish], 2020a, <<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000695>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Act of 2 June On Special Rules for the Organization of the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 with the Possibility of Postal Voting [Polish], 2020b, <<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000979/O/D20200979.pdf>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- Supreme Court (Case Report 27 May 2020), ‘A complaint against PKW Resolution No. 129/2020 of 10 May 2020 regarding the inability to vote for candidates in the election of the President of the Republic of Poland is inadmissible’ [Polish], <[http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty\\_o\\_sprawach.aspx?ItemSID=369-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty\\_o\\_sprawach](http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=369-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach)>, consultado el 1 de julio de 2020.
- TVN24, ‘Koronawirus w Polsce. Mapa zakażeń’ [Coronavirus in Poland. Map of infections], [n.d.], <<https://tvn24.pl/polska/koronawirus-w-polsce-mapa-zakazen-wykres-ponad-343-tys-przypadkow-zmarlo-ponad-1450-osob-30-czerwca-2020-4344739>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- ‘Politycy wiedzą, jak orzeknie Sąd Najwyższy? Prezes izby SN: przyjąłam to z pewnym zdziwieniem [Politicians know how the Supreme Court will rule? President of the Chamber of the Supreme Court: I received it with some surprise]’, 7 May 2020a, <<https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-joanna-lemanska-o-rozstrzygnieciu-waznosci-wyboru-prezydenta-4576908>>, consultado el 1 de julio de 2020.
- , ‘Głosowanie wyłącznie korespondencyjne w dwóch gminach. Rekomendacje ministra zdrowia, decyzja PKW’ [Only postal voting in two communes. Recommendations of the Minister of Health, PKW decision], 2020b, <<https://tvn24.pl/wybory->

prezydenckie-2020/gdzie-wybory-prezydenckie-w-formie-korespondencyjnej-rekomendacje-ministra-zdrowia-decyzja-pkw-4615176>, consultado el 1 de julio de 2020.

—, Voting results, IPSOS late poll, 2020c, <<https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wyniki-sondazowe-pierwsza-tura>>, consultado el 1 de julio de 2020.

—, “Dawno nie widziałem tak długiej kolejki do głosowania” [“I haven’t seen such a long queue in a long time”], 28 June 2020d, <<https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-kolejki-przed-lokalami-wyborczymi-4622633>>, consultado el 2 de julio de 2020.

Wiadomosci, ‘Samorządowcy apelują o przeniesienie wyborów’ [Local Government Officials Call for the Postponement of Elections], 31 March 2020, <<https://wiadomosci.ox.pl/samorzadowcy-apeluja-o-przeniesienie-wyborow,63055>>, consultado el 1 de julio de 2020.

WNP, ‘Sondaż: w maju Andrzej Duda wygrałby w pierwszej turze’ [Poll: Duda would win in the first round in May], 29 March 2020, <<https://www.wnp.pl/parlamentarny/sondaze/sondaz-w-maju-andrzej-duda-wygralby-w-pierwszej-turze,707.html>>, consultado el 1 de julio de 2020.

## Información del autor

**Vasil Vashchanka** cuenta con una maestría en Derecho de la Universidad Centroeuropea (Budapest). Entre 2002 y 2012 ocupó el puesto de asesor y subjefe de Estado de Derecho en la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE. De 2012 a 2014 trabajó en IDEA Internacional, en donde centró sus investigaciones en cuestiones de administración electoral y resolución de controversias electorales. En la actualidad presta servicios de consultoría para organizaciones internacionales en asuntos electorales y de estado de derecho. Integró misiones internacionales de observación electoral, realizó contribuciones a las revisiones especializadas de leyes electorales y es autor de publicaciones sobre temas jurídicos y electorales.

## Contribuidores

**Toby S. James** es profesor de Ciencias Políticas y Políticas Públicas de la Universidad de East Anglia, en el Reino Unido.

**Alistair Clark** es profesor adjunto de Ciencias Políticas de la Universidad de Newcastle, en el Reino Unido.

**Erik Asplund** es encargado de programas del Programa de Procesos Electorales de IDEA Internacional.

## Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental cuya misión es el fomento de la democracia en el mundo como aspiración universal del ser humano y como elemento propiciador del desarrollo sostenible. La consecución de nuestra misión se realiza mediante el apoyo a la elaboración, fortalecimiento y protección de los procesos e instituciones políticas de la democracia en todos los niveles. Nuestra visión es un mundo en el que los procesos, actores e instituciones de la democracia sean inclusivos y pasibles de rendir cuentas, además de proporcionar un desarrollo sostenible para todos.

### ¿Qué hacemos?

Nuestra labor se concentra en tres ámbitos de impacto: procesos electorales, elaboración de constituciones, y participación y representación políticas. Los temas de género e inclusión, de sensibilidad a los conflictos y de desarrollo sostenible se encuentran incluidos en todas las esferas de nuestras actividades.

IDEA Internacional proporciona análisis de las tendencias democráticas regionales mundiales, genera conocimientos comparativos sobre prácticas democráticas, ofrece asistencia técnica y desarrollo de capacidades en materia de reformas a los actores que participan en procesos democráticos y convoca al diálogo sobre asuntos pertinentes para el debate público en cuestiones de democracia y de su consolidación.

### ¿Dónde trabajamos?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia y el Pacífico, Europa, Latinoamérica y el Caribe. IDEA Internacional es observadora permanente en la Organización de las Naciones Unidas y se halla acreditada ante las instituciones de la Unión Europea.

<<https://www.idea.int>>