

UNION EUROPEA



Paraguay 2015

INFORME FINAL

Misión de Seguimiento Electoral

10 de abril de 2015-4 de mayo de 2015

*Este informe ha sido financiado por la Unión Europea.
La información y opinión expresadas en este informe pertenecen a sus autores y no
reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea*

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Mandato de la Misión.....	4
3. CONTEXTO POLÍTICO DESDE LAS ELECCIONES GENERALES DE 2013.....	5
4. REFORMA LEGAL EN MATERIA ELECTORAL	7
4.1. Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales.....	7
4.2. Ley 5286/14 de Simultaneidad de las Elecciones Internas de los Partidos Políticos	9
4.3. Proyecto de Ley que regula el Financiamiento Político.....	9
4.4. La Ley de Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental	11
4.5. Reglamento que Establece los Criterios de Selección, Evaluación de Méritos y Aptitudes para la Elección de Postulantes y para la Conformación de Ternas por el Consejo de la Magistratura.....	11
5. IMPLEMENTACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EU EOM 2013.....	12
5.1. Recomendaciones que requieren reforma legal	12
5.2. Recomendaciones que requieren cambios administrativas	13
6. APOYO DE LA UE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES..	15

Informe de la Misión de Seguimiento Electoral (MSE UE) PARAGUAY

RESUMEN EJECUTIVO

- La Misión de Seguimiento Electoral (MSE) de la Unión Europea en Paraguay se realizó en abril de 2015 con el objetivo de realizar un seguimiento de las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Unión Europea de 2013 con vistas a mejorar los procesos electorales e inscribir la observación electoral en un ejercicio más amplio y eficaz de construcción democrática.
- Las recomendaciones de la MOE UE 2013 estaban orientadas, entre otras, a reforzar la independencia y transparencia de la administración electoral y la función pública, el control del financiamiento político, mejorar la confiabilidad del registro cívico permanente y los procesos durante la jornada electoral y a aumentar la participación y representatividad de la mujer en la vida pública. Desde las últimas elecciones generales en el 2013 ha habido avances importantes en la implementación de las recomendaciones.
- La adopción de la Ley de Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental que, en materia electoral, constituyó una herramienta importante para la fiscalización del sector público y un estímulo a la participación de candidaturas respetuosas con la legislación. Además el TSJE elaboró el Anteproyecto de Modificaciones de las Leyes Electorales presentado al Congreso en junio de 2014, que incluye una gran parte de las recomendaciones de la MOE UE de orden técnico que requerían reforma legal. La aplicación de Reglamento que establece los Criterios de Selección de los magistrados adoptado por el Consejo de la Magistratura en el 2014 garantiza la independencia de los magistrados reforzando de esta manera su legitimidad.
- El Anteproyecto de Modificación de las Leyes Electorales tiene como objetivo principal dar mayor precisión y actualizar la normativa. Aspectos relevantes de este anteproyecto son los encaminados a lograr una mayor proporcionalidad de las sanciones electorales, la regulación de las elecciones de organizaciones intermedias, la sustitución de la juntas cívicas por delegados del TSJE, la eliminación del padrón de aquellos votantes que no hayan ejercido su derecho durante tres elecciones consecutivas y la eliminación de la prohibición del voto de sordomudos y detenidos sin sentencia.
- Sin embargo, el anteproyecto no plantea otras modificaciones fundamentales como las que están relacionadas con la elaboración de reglamentos que regulen la ley de financiamiento político o la proclamación de resultados que en la actualidad están siendo formulados por el TSJE. Además otras recomendaciones pendientes son las que procuran una representación paritaria de las mujeres en los órganos de elección ni otras medidas que mitiguen las restricciones con las que la mujer paraguaya se enfrenta en su participación en la vida política.

- Los mayores avances con respecto a las recomendaciones de la MOE UE 2013 se han producido en áreas donde el TSJE pudo emprender cambios administrativos de su exclusiva competencia. Entre estos avances destacan los relativos al registro y voto de votantes con discapacidades, un terreno en el que se han desarrollado múltiples acciones con instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil; el registro general de votantes, incluidos los residentes en el extranjero; la ampliación del número de mesas electorales o la seguridad informática. Así y todo, el TSE tiene aún margen para avanzar por medio de mejoras administrativas antes de las elecciones generales del 2018.
- Algunas recomendaciones cuya implementación requería modificaciones de procedimientos administrativos no han sido implementadas porque afectan a costumbres muy arraigadas en el país o por temor a que las soluciones disponibles puedan crear nuevos problemas. Por ejemplo, se ha preferido no instar a votantes y candidatos a que abandonen los locales electorales después de emitir su voto, ni prohibir o reglamentar que policías y militares soliciten actas una vez finalizado el conteo de boletas. Tampoco se ha acordado ninguna forma de provisión de transporte a los votantes durante la jornada electoral, debido a que la solución que el Congreso propuso al TSJE suponía la inversión de unos recursos humanos de los que no puede prescindir durante la jornada electoral.
- En sus conversaciones con el TSJE e interlocutores de la sociedad civil, la Misión de Seguimiento de las Recomendaciones de la MOE UE de 2013 ha identificado áreas en las que la Unión Europea y el Gobierno Paraguayo podrían cooperar utilizando los fondos de cooperación disponibles en asuntos considerados prioritarios y que tienen relación con las recomendaciones de la misión de 2013. La última sección de este informe contiene una relación de estas áreas.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. *Mandato de la Misión*

La Misión de Seguimiento Electoral (MSE) de la Unión Europea en Paraguay, liderada por la diputada del parlamento europeo Renate Weber, se realizó en abril de 2015. Esta misión responde a la voluntad de impulsar la implementación efectiva de las recomendaciones de las MOE UE 2013 e inscribir la observación electoral dentro de un ejercicio más amplio y más eficaz de construcción democrática. Este enfoque viene recogido en el Marco Estratégico y Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia adoptado en el Consejo de la Unión Europea el 25 de junio de 2012.

Más concretamente el objetivo central de la Misión fue realizar un seguimiento de las recomendaciones de la MOE UE 2013 y discutir con varios interlocutores de las instituciones y de la sociedad civil sobre las posibles necesidades para impulsar la implementación de las recomendaciones.

La Misión de Seguimiento Electoral organizó junto con el Tribunal Superior de Justicia una mesa redonda bajo el título “Seguimiento de Recomendaciones Electorales de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea-Paraguay 2013”. Participaron en

este mesa redonda representantes de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, representantes de la UE (embajadas de países miembros y la delegación en Paraguay) y de organismos internacionales. La mesa redonda sirvió para intercambiar experiencias y lecciones aprendidas en los últimos años en materia electoral. Este foro de debate permitió la identificación de prioridades de reforma así como los avances y desafíos en la implementación de las mismas.

La MEE expresa su más sincero agradecimiento por la cooperación y apoyo recibidos del Tribunal Superior de Justicia Electoral y otras autoridades, los partidos políticos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales presentes en Paraguay. Los contactos con estos actores han servido no sólo para hacer un análisis de la implementación de las recomendaciones desde las elecciones de 2013, sino también para identificar las áreas donde la cooperación europea puede ser más útil para mejorar futuros procesos electorales.

2. CONTEXTO POLÍTICO DESDE LAS ELECCIONES GENERALES DE 2013

Desde junio de 2012, Paraguay vivió un período políticamente delicado. La destitución del entonces Presidente Fernando Lugo fue considerada por los países de la región como una ruptura con el orden democrático. Unasur y Mercosur suspendieron la participación de Paraguay, y esto conllevó a un aislamiento generalizado del país a nivel regional entre junio de 2012 y las elecciones generales de abril de 2013. De hecho, esas elecciones, observadas por la UE y otras organizaciones internacionales (incluidas la OEA y UNASUR), crearon las condiciones para una rápida normalización de las relaciones regionales.

Horacio Cartes, candidato presidencial de la Asociación Nacional republicana (ANR-Partido Colorado) fue el ganador de las elecciones con el 46% de los votos, con una clara ventaja sobre su principal rival, Efraín Alegre, del Partido Liberal, que obtuvo el 37%. El Partido Colorado logró la mayoría en la Cámara de Diputados, un número considerable de escaños en el Senado (19 de 45), así como los puestos de Gobernador en 12 de los 17 departamentos del país.

Cartes fue investido nuevo Presidente de Paraguay el 15 de agosto de 2013. En su discurso inaugural, Cartes planteó sus principales líneas de acción: terminar con el aislamiento diplomático a nivel regional y promover Paraguay en el mundo; luchar contra la pobreza y desigualdad social; mejorar la educación y protección social; diversificar la economía; mejorar las infraestructuras y la función pública; aumentar la transparencia y combatir la corrupción; y asegurar un gobierno más eficaz. Para ello, Cartes se rodeó de un gabinete técnico, con ministros elegidos prioritariamente en virtud de sus méritos académicos y profesionales.

Cartes y su gobierno han tomado iniciativas concretas con el objetivo de implementar sus prioridades. Con respecto a la situación de aislamiento en la región, Cartes inició su mandato presidencial con una gira a los países de Unasur y Mercosur para acelerar la normalización de las relaciones. A pesar de eso, es importante tener en cuenta que una serie de divergencias persisten entre Paraguay y otros países en el seno de esas organizaciones.

Con respecto a la transparencia, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción, las autoridades adoptaron una serie de medidas innovadoras, entre las que se pueden

destacar: la promulgación de la ley que exige a las instituciones del Estado publicar los salarios y funciones de todos sus funcionarios, so pena de sanción económica; la selección de funcionarios públicos a través de concursos competitivos abiertos a todos los que cumplen con los requisitos; el nombramiento de jueces, magistrados y fiscales a través de ternas basadas exclusivamente en méritos académicos y profesionales; la obligación de publicar las licitaciones públicas, así como la de informar sobre la ejecución del presupuesto.

También ha sido particularmente relevante la adopción de la Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. Esta ley hace efectivo el artículo 28 de la Constitución de la República, el cual garantiza el derecho de todo ciudadano a acceder a información pública que no tenga carácter explícitamente reservado.

En el ámbito económico y comercial, el Ejecutivo ha realizado esfuerzos concretos para mejorar el clima de negocios y atraer inversiones, incluyendo a través de la adopción de legislación (ley sobre la responsabilidad fiscal, Alianza Público-Privada) y la promoción de Paraguay con interesante destino de inversiones y socio comercial.

Muchas de las medidas tomadas por el actual gobierno desde su formación, en especial aquellas dirigidas a mejorar la transparencia, la gobernanza, la administración pública, el funcionamiento de los poderes del estado y la lucha contra la corrupción, contribuyen a optimizar el marco para el ejercicio de la democracia y la implementación de las recomendaciones formuladas por la Misión de Observación Electoral de la UE en 2013.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, Cartes y su gobierno se enfrentan a retos considerables. Desigualdad, debilidades institucionales, falta de diversificación de la economía e insuficiente seguridad jurídica y ciudadana (incluyendo la falta de Estado y la presencia de un grupo terrorista armado, el EPP, en ciertas zonas del país) siguen siendo asuntos a resolver. La producción y tráfico de drogas y los vínculos de estas actividades ilícitas con la política - reconocido por todos los poderes del Estado - se ha convertido en uno de los asuntos con mayor presencia en las agendas política y mediática de Paraguay, en particular tras el asesinato de tres periodistas en el 2014. En este contexto se espera que, una vez adoptadas y en vigor, las enmiendas a la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos de 2012 puedan contribuir a paliar la situación, ya que éstas dificultarían el uso de recursos relacionados con el lavado de dinero y tráfico de drogas y fortalecerían el control de las aportaciones económicas. A notar que, debido a que las enmiendas no han sido adoptadas todavía, este nuevo marco legal se aplicaría por primera vez a las elecciones generales de 2018, no a las municipales de 2015.

Un desafío de particular envergadura para Cartes es lograr la cohesión dentro de su propio partido. Desde el comienzo de la legislatura, Cartes ha debido esforzarse en mantener bajo control los círculos de poder dentro del ANR que, de una manera u otra, contestaban sus políticas. La posición tomada por el Presidente en el marco de las elecciones partidarias de julio (apoyo explícito a uno de los candidatos) ha exacerbado los ánimos y le ha valido la oposición frontal de 15 (de los 19) senadores ANR, los cuales no dudan en aliarse con la oposición para trabar las iniciativas del ejecutivo o, incluso, revertir legislación ya adoptada y que es esencial para las reformas contempladas por Cartes (como por ejemplo la ley sobre la Alianza Público-Privada,

pilar para la ejecución de un programa de más de 1.500 millones de dólares en infraestructuras).

Las elecciones internas partidarias del 26 de julio (por primera vez simultáneas en todos los partidos y que limitará el voto múltiple) y las municipales de 15 de noviembre de 2015 son importantes eventos en el horizonte, con el potencial de podrían influenciar considerablemente el clima político en Paraguay y tener un impacto sobre la gobernabilidad del país.

4. REFORMA LEGAL EN MATERIA ELECTORAL

Desde las elecciones de 2013 a la actualidad se han aprobado leyes y presentado proyecto de modificaciones legislativas que de manera directa o indirecta tienen un impacto en los procesos electorales futuros y guardan relación con las recomendaciones de la MOE UE 2013. A continuación se expone una relación y comentario de dichas leyes y proyectos.

4.1. *Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales*

En junio de 2014, se presentó ante el Congreso Nacional el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales con 160 propuestas de enmienda a la Ley 834/96, que establece el Código Electoral Paraguayo, y la Ley 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral. El anteproyecto fue elaborado por la Comisión de Estudio de Modificación de las Leyes Electorales del TSJE tras la consulta y evaluación de las diferentes iniciativas provenientes de representantes de organismos electorales, partidos políticos, fuerzas de seguridad y la sociedad civil entre otros.

El Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales va mucho más allá de las recomendaciones elaboradas por la MOE. Los aspectos sobre los que incide afectan a una buena parte del articulado de ambas leyes electorales y en su mayoría tienen como finalidad dar claridad a la normativa y actualizarla. En algunos casos se introducen modificaciones de orden técnico que van dirigidas a dotar de mayor precisión a la regulación vigente. Destacan algunas propuestas sustanciales como las que buscan una menor partidización de la Justicia Electoral. No obstante, el proyecto no plantea otras modificaciones legales fundamentales como las que procuran una representación paritaria de las mujeres en los órganos de elección o las que regulan el financiamiento de los partidos.

Propuesta de Modificación a la Ley de Justicia Electoral

Las propuestas de modificación a la Ley 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral incluyen algunos cambios con respecto a los deberes y atribuciones de la Justicia Electoral. Por ejemplo, se propone la eliminación de las juntas cívicas¹ integradas por

¹ Las Juntas Cívicas son organismos electorales que funcionan durante el periodo electoral en los distritos del país y están integradas por miembros designados por los tribunales electorales a propuesta de los partidos en función de la representación que tengan los partidos en el Senado. Son atribuciones de las juntas cívicas proponer locales de votación, recibir y distribuir los materiales de votación y acreditar a apoderados y veedores de los partidos políticos.

representantes de los partidos políticos mayoritarios. De acuerdo al Anteproyecto de Modificaciones, las funciones realizadas actualmente por las juntas cívicas serían llevadas a cabo por los delegados electorales que serían funcionarios de la Justicia Electoral. Sin embargo, el artículo 87 de la Ley que reglamenta la Justicia Electoral que establece que las designaciones de funcionarios las hará el TSJE en proporción a las bancas de los partidos en la cámara de senadores, no presenta propuesta de enmienda.

Entre las enmiendas más relevantes figura conceder a la Dirección del Registro Electoral la facultad expresa para realizar el cruce informático de la nómina de afiliados de los partidos con la del Registro Cívico Permanente de tal modo a detectar casos de afiliación múltiple.

Otras medidas propuestas suponen cambios de aspectos procesales de la justicia electoral con el fin de mejorar el trámite sumario de los juicios electorales. Entre estas enmiendas figuran un procedimiento específico de tachas y reclamos de electores contra la inclusión o exclusión de ciudadanos en el Registro Cívico Permanente y un procedimiento para el juzgamiento de faltas electorales. En relación a esto, se propone ampliar los deberes y atribuciones de los agentes fiscales electorales con el fin de aliviar de funciones administrativas y organizativas a los jueces electorales. Las modificaciones incluyen, además, cuestiones relativas a las organizaciones intermedias como el juzgamiento de los actos derivados de las elecciones intermedias.

Propuesta de Modificación del Código Electoral

El Anteproyecto de Ley recoge un número importante de enmiendas al Código Electoral. Estas incluyen cambios en la jurisdicción de los reclamos sobre la inscripción en el Registro Cívico Permanente que serían juzgados por tribunales ordinarios, y ya no por el responsable del Registro Electoral Distrital como se hace actualmente. Otros aspectos relacionados con la justicia electoral son la eliminación de la facultad del elector de formular reclamos al acta durante la jornada electoral, de manera que solamente los representantes de los partidos políticos podrían consignar reclamaciones o impugnaciones.

El proyecto incluye además nuevas causales de nulidad de la elección como la apertura de las mesas electorales durante menos tiempo que el exigido por ley, la obstaculización de la fiscalización efectiva de la mesa o un excedente de boletines mayor al 10 por ciento del total de votos emitidos en la mesa electoral. También se agregaría como principio a la hora de juzgar pedidos de nulidad que los vicios alegados tengan la suficiente capacidad de desvirtuar la voluntad mayoritaria de los electores.

Otras modificaciones guardan relación con los delitos y faltas electorales ya que por un lado se tipifican nuevos delitos y faltas y por otro se eliminan algunas conductas consideradas punibles en la ley vigente. El anteproyecto añade además a cada supuesto una sanción. Estas sanciones afectarían a las prohibiciones establecidas en cuanto al contenido, objeto, límites y modo de divulgación de la propaganda política y electoral. Las prohibiciones se aplicarían tanto a la propaganda realizada después de vencido el plazo establecido como a la realizada antes de iniciado el mismo, e incluiría la propaganda en las redes sociales fuera del periodo de campaña.

Con respecto a la propaganda electoral, se propone además otorgar a la Justicia Electoral la potestad de reglamentar las pautas para distribución de los espacios en los medios privados y establece específicamente la sanción a los medios de comunicación que violen el principio de igualdad a la hora de repartir espacios gratuitos a las organizaciones políticas.

Otra de las novedades es la exigencia de que los miembros de mesa cuenten con certificación de capacitación de la Justicia Electoral. El Anteproyecto propone regular también aspectos generales del voto en el exterior.

Si el anteproyecto se adoptara en su versión original, la constancia de cumplimiento del deber de sufragar constituiría documento exigible para la realización de trámites administrativos en instituciones públicas o trámites notariales. La sanción por no votar sería una multa o restricciones para acceder a cargos públicos, hacer transacciones bancarias y obtener un pasaporte en un período de 90 días posterior a las elecciones. Por otro lado, se potencia la aplicación del principio “in dubio pro voto” (en caso de duda, se permite el voto) modificando los artículos contrarios a este principio. Se propone además la restitución del derecho al voto de los privados de libertad sin condena y a los sordomudos.

4.2. *Ley 5286/14 de Simultaneidad de las Elecciones Internas de los Partidos Políticos*

El Congreso promulgó el 15 de septiembre de 2014 la Ley que modifica el artículo 153 del Código Electoral Paraguayo con el objeto de agilizar al desarrollo del calendario del TSJE cara a la organización de las elecciones, ahorrar recursos al Estado y desalentar la múltiple afiliación a los partidos políticos. La ley establece que las elecciones internas de los partidos políticos y movimientos para las elecciones nacionales, departamentales y municipales se realicen en un mismo día. Además, regula que las elecciones nacionales, departamentales y municipales sean convocadas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral con al menos ocho meses de antelación a la fecha de los comicios al menos, en vez de seis meses que establecía el Código Electoral antes de la enmienda.

4.3. *Proyecto de Ley que regula el Financiamiento Político*

La Ley 4743/12 de Financiamiento Político vigente aprobada en 2012, después de la convocatoria electoral no entró en vigor para las elecciones generales de 2013 y se aplicará por primera vez en las elecciones municipales de noviembre de 2015. La normativa sobre financiamiento político no incluye las internas partidarias, donde el dinero de procedencia dudosa abunda más, según algunos interlocutores, debido a la multiplicidad de candidatos e intereses en juego.

Esta ley establece un límite de gasto de campaña e impone restricciones y exigencias para aumentar la transparencia en la financiación de partidos. Las disposiciones legales prohíben la aceptación de contribuciones y donaciones de entidades extranjeras o anónimas. Las organizaciones políticas deben además presentar informes financieros anuales, presupuestos de sus fuentes de financiación y costos de campaña, y los informes sobre el gasto efectivo durante la campaña en el plazo de 90 días después de la jornada electoral. Los balances económicos de los partidos políticos serán públicos.

El Tribunal Superior de Justicia Electoral tiene la responsabilidad de “ejercer el control y fiscalización patrimonial de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, mediante el examen de la documentación, libros y estados contables”, y la Contraloría General participa en etapas claves del proceso como revisar y evaluar la calidad de las auditorías internas y externas de las organizaciones políticas. La ausencia de justificación de gastos e ingresos conlleva la suspensión de los aportes y subsidios estatales. Con respecto a la financiación pública, la ley establece la distribución de financiamiento público en función de los votos, y ya no de votos y cargos, como sucedía anteriormente.

La precariedad de los recursos tecnológicos, informáticos y humanos, limita en gran medida la capacidad real de implementar las disposiciones legales por parte de los organismos de control y por ende de la aplicación de sanciones previstas en la ley.

En febrero de 2015, la Cámara de Diputados aprobó una serie de enmiendas a la Ley de Financiamiento Político vigente,² dirigidas a ejercer un mayor control de la financiación de las organizaciones políticas. El objeto del proyecto de ley es paliar las carencias de la ley en cuanto a obtención de fondos recibidos directamente por los candidatos en todo tipo de elecciones incluidas las internas.

Entre otras medidas se propone que los tribunales electorales partidarios deberán remitir mensualmente al TSJE un balance y cuadro demostrativo de ingresos y egresos de la campaña en las elecciones internas. Los candidatos deberán también presentar declaración jurada de bienes y rentas y un informe de auditoría sobre el origen y la situación de su patrimonio, así como la rendición de cuentas ante los tribunales electorales partidarios en caso de haber participado en elecciones internas.

No se podrán aceptar donaciones o contribuciones de personas acusadas o condenadas por la comisión de delitos como, entre otros, lavado de dinero, evasión impositiva o tráfico de drogas, y los partidos deberán aportar una lista completa de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos tanto durante la campaña de las elecciones internas como durante la campaña electoral. Las donaciones que sobrepasen los diez salarios mínimos se deben hacer por medio de cheques nominativos o transferencias formales. En caso de incumplimiento de esta obligación las candidaturas no serán inscritas por el TSJE.

El proyecto de ley propone además la prohibición de que un partido político o el Estado apoye cualquier candidato o movimiento en elecciones internas.

Cabe destacar que el proyecto de ley contempla que los electores podrán solicitar en cualquier momento información sobre el financiamiento de las campañas en los términos de la Ley N.5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”.

² Proyecto de Ley que modifica los artículos 157 DE LA LEY 834/96 Y 64, 66, 68, 71, 278, 280, 281, 282 y 336 DE LA LEY 438/96 “CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO” MODIFICADOS POR LA LEY 4743/12 “QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO POLITICO”, presentada por los liberales (PLRA) Sergio Rojas y Amado Florentín.

El debate en el Senado se centró en la excesiva burocratización del procedimiento de control establecido en el proyecto de ley, que podría dificultar la aplicación del mismo y en la posibilidad de restablecer el financiamiento público por votos y cargos. El 16 de abril, la Cámara Alta postergó sine die la discusión del proyecto de ley.

4.4. La Ley de Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental

En el 2014 el Congreso Nacional adoptó la Ley No. 5.282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”, que obliga a las instituciones estatales y a los funcionarios a divulgar la información solicitada por los ciudadanos, como salarios, viajes oficiales y contratos, entre otros datos que no estén explícitamente definidos como secretos.

Esta ley impondría a la Justicia Electoral y a otras instituciones públicas vinculadas con el proceso electoral la obligación de informar a los ciudadanos sobre la titularidad de bienes y fondos que se sospechen irregulares entre otras cosas. Esta es una poderosa herramienta para que los ciudadanos sepan quienes están detrás de las candidaturas y constituye un estímulo a la participación de candidaturas respetuosas con la legislación vigente en materia de financiamiento de organizaciones políticas y candidatos.

Sin embargo, a fecha de abril de 2015, la ley carece aún de dos requisitos fundamentales para su completa implementación: una reglamentación que fije las condiciones de las peticiones de información y las correspondientes respuestas, así como las sanciones por su incumplimiento. La implementación plena de la ley requerirá también de una campaña de divulgación pública para que la ciudadanía conozca sus fines y funcionamiento.

4.5. Reglamento que Establece los Criterios de Selección, Evaluación de Méritos y Aptitudes para la Elección de Postulantes y para la Conformación de Ternas por el Consejo de la Magistratura.

El reglamento adoptado en noviembre de 2014 por el Consejo de la Magistratura tiene por objeto garantizar la independencia e imparcialidad de los magistrados, reforzando de esta manera su legitimidad. El reglamento regula la conformación de ternas de candidatos para cubrir las vacantes del poder judicial, que serán remitidas a la Corte Suprema para su designación. Las ternas se conformarán en función de los principios de méritos y capacidad, mediante una evaluación objetiva de méritos y aptitudes para el desempeño del puesto vacante. En definitiva este modelo de selección eliminaría criterios de efecto clientelar.

El 16 de octubre de 2014 el Congreso Nacional sancionó el Proyecto de Ley 5336/2014, que modifica la Ley que establece el Procedimiento para la Confirmación de los Magistrados del Poder Judicial. La normativa establece, entre otras cosas, que los magistrados del poder judicial que hayan concluido su mandato constitucional de 5 años integren automáticamente la terna aunque no alcanzaran la puntuación requerida conforme al reglamento aprobado por el Consejo de la Magistratura. El proyecto de ley de modificación fue vetado el 29 de octubre por el presidente Cartes, que cuestionaba la constitucionalidad de la ley. La Cámara de Diputados rechazó el veto del Presidente

defendiendo la inamovilidad de los jueces que actualmente ocupan las vacantes. Si la Cámara del Senado también rechaza el veto, el Ejecutivo estará obligado a promulgar la ley.

5. IMPLEMENTACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EU EOM 2013

5.1. *Recomendaciones que requieren reforma legal*

La MOE 2013 formuló 49 recomendaciones clasificadas en 30 apartados para la mejora de los procesos electorales en Paraguay. Más de la mitad de las recomendaciones requerían o reformas legales con mayorías cualificadas en el Congreso o una reforma constitucional. La mayoría de las recomendaciones que requerían reforma legal fueron avaladas por el TSJE que las incorporó al Proyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes electorales. Entre estas reformas están las siguientes:

Con respecto a las recomendaciones relativas a las campañas electorales se incorporó en el anteproyecto de ley la prohibición de incluir fotografías de personas en la publicidad política, para evitar que posibles candidatos electorales hagan publicidad electoral disfrazada de propaganda política. También se estableció para los medios privados y estatales aplicar las tarifas publicitarias de manera equitativa para garantizar la igualdad de trato a todas las organizaciones políticas.

En materia de medios de comunicación, la petición de ampliar la potencia de emisión de las radios comunitarias y la autorización para que éstas puedan financiar sus operaciones por medio de ingresos publicitarios no han entrado en la agenda política y no han podido ser implementadas.

Tampoco han sido objeto de debate el establecimiento de normas para evitar que se difundan encuestas electorales de poco rigor metodológico o fuera de plazo. En este terreno, las opciones son múltiples y no tendrían que implicar necesariamente modificaciones legales. Bastaría con que los medios de comunicación acordasen voluntariamente adscribirse a un código deontológico pactado por ellos mismos.

Con respecto a la justicia electoral el anteproyecto de ley incorpora la tipificación de nuevos delitos y la eliminación de otros que pasan a ser faltas para lograr una mayor proporcionalidad de la sanción. Se incluye además un procedimiento específico para el juzgamiento de faltas electorales y un rol más detallado de la fiscalía en materia de delitos.

Otras incorporaciones se refieren al derecho al voto, la jornada electoral y la administración de las elecciones e incluyen del padrón de quienes no hayan votado en tres elecciones nacionales consecutivas; el uso de la tinta indeleble después y no antes de ejercer el voto, lo cual entraña el riesgo de anularlo accidentalmente; la reglamentación de las elecciones de organizaciones intermedias; el levantamiento de la prohibición del voto a los sordomudos y detenidos preventivos.

En materia de observación electoral, el anteproyecto de enmiendas a la legislación electoral propone la reglamentación muy somera para este tipo de operaciones, ya sean

realizadas por una organización nacional o internacional, aunque el TSJE dice encontrarse cómodo con la actual ausencia de regulación, pues este estado de cosas no sirve para impedir la observación, sino al contrario, para facilitarla a cualquier organización que desee realizarla.

Otras recomendaciones que requerían reformas legales no han sido incluidas en el Anteproyecto de Ley de Modificación de las leyes electorales como la impugnación de candidaturas por parte de votantes y candidatos, la reglamentación de la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, el establecimiento de cuotas más eficaces para ampliar la proporción de mujeres en cargos electos y atenuación del principio de preclusión de manera de que sea posible impugnar el resultado de una mesa receptora de votos aunque no conste la impugnación en la mesa.

Además el Reglamento que establece los Criterios de Selección y Evaluación de Méritos y aptitudes adoptadas por el Consejo de la Magistratura coincide con la recomendación de revisar el mecanismo de nombramiento y control de todos los miembros del poder judicial con el fin de fortalecer su independencia.

Con respecto a las otras recomendaciones incluidas en el marco institucional no ha habido progresos significativos. Por un lado no se ha aprobado ninguna de las dos propuestas de reglamentación de juicio político; por otro en aquellas recomendaciones que requieren una reforma constitucional no ha habido progresos significativos.

Durante los últimos años, el debate de una posible modificación de la Constitución va apareciendo en el Paraguay de forma intermitente. Algunas voces tanto del partido de gobierno como de la oposición y la sociedad civil han manifestado su interés por una reforma constitucional. Aunque el debate se ha centrado en la eliminación del límite de un mandato presidencial, algunos sectores han planteado la posible reforma constitucional como una oportunidad para modificar las atribuciones de los poderes del Estado y de esta manera lograr una mejor gobernabilidad. De cualquier forma, el debate está en un momento muy incipiente y los puntos de reforma y la vía para su consecución están aún por definir.

5.2. Recomendaciones que requieren cambios administrativos

El área en la que ha habido más progresos relacionados con las recomendaciones de la MOE UE en 2013 es la que implica sólo mejoras administrativas, que el TSJE podía acometer a iniciativa propia y sin necesidad de reformas legales.

Tal vez el mejor ejemplo de estos progresos son las medidas tomadas en cuanto al registro y ejercicio del voto de los discapacitados. Para estas actuaciones el TSJE contó con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil (Fundación Saraki) y de distintas instituciones del Estado (Secretaría Nacional de las Personas con Discapacidad, Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional) y la cooperación internacional.

Entre estas actuaciones están las campañas de cedulação dirigidas al colectivo de discapacitados; el voto en casa para los lectores que teniendo alguna disfuncionalidad severa demostrable lo soliciten (será un plan piloto en cinco municipalidades del país en las elecciones locales de noviembre de 2015, pero se prevé ampliarlo a todo el país en

las generales de 2018); la reserva de la mesa más accesible de los locales de votación para votantes con discapacidades motrices; el rediseño de la web del TSJE para dotarla de accesibilidad a personas con discapacidades auditivas y visuales; la disposición de lupas y plantillas Braille en las mesas de votación; la capacitación de funcionarios de la administración electoral en lo que respecta al registro y emisión del voto de electores con discapacidades; y jornadas y seminarios nacionales e internacionales en la materia.

Otro avance en el voto de las personas con discapacidades está pendiente de la aprobación del anteproyecto de ley para la modificación de las leyes electorales: el levantamiento de la prohibición de votar a sordomudos que no puedan hacerse entender por escrito, contenida en el artículo 91 del Código Electoral.

Queda aún mucho por hacer hasta lograr el registro completo y la optimización total del voto de las personas con discapacidades, pero el TSJE ha emprendido numerosas iniciativas y muestra una disposición a seguir trabajando que demuestran sus múltiples actuaciones.

En cuanto al padrón general, se han emprendido campañas de cedulação masiva dirigidas a sectores de votantes clave, como los indígenas, que se consideran infrarrepresentados en el padrón, personas que carecen de cédula y votantes jóvenes. Con respecto a los votantes indígenas, se han hecho también campañas de concienciación para evitar que vendan su voto. Sin embargo, este esfuerzo podría no dar los frutos deseados si no hay un compromiso expreso de la fiscalía de actuar en los días previos a la jornada electoral.

Por lo que respecta a los paraguayos residentes en el extranjero, se han ampliado a Brasil las campañas de registro (durante las elecciones generales de 2013 se registró a votantes sólo en Argentina, Estados Unidos y España), que se realizarán en el segundo semestre de 2015, 2016 y 2017, y se estudian mecanismos viables y asequibles para poder registrar a paraguayos residentes en otros países. Se espera que estas campañas sean más eficaces que las realizadas con vistas a las elecciones de 2013, en la que sólo se logró registrar a unos 22.000 votantes.

En el capítulo del ejercicio del derecho al voto también han sido eficaces las medidas administrativas del TSJE. Por ejemplo, se han habilitado todas las mesas receptoras de voto que han solicitado los partidos políticos y las oficinas regionales del TSJE, pero sólo la celebración de futuros procesos electorales determinará si las aproximadamente 21.000 mesas de votación serán suficientes para que los votantes puedan ejercer el voto sin la necesidad de largos desplazamientos..

En el capítulo de transmisión de resultados electorales, el TSJE ha certificado el software diseñado a este efecto con la intervención de una empresa especializada y está planificando un sistema de identificación biométrico para acceder al centro de datos, en línea con sendas recomendaciones de la MOE UE. En este apartado sólo quedaría la habilitación de una línea de transmisión propia, que dependería de la existencia de recursos económicos, para satisfacer completamente las recomendaciones de la MOE UE.

Por lo que se refiere a la administración electoral, el TSJE solicitará la aprobación de una partida presupuestaria para gratificar económicamente a los miembros de mesas

receptoras de votos. La implementación de esta recomendación está pendiente de la aprobación de dicha partida.

En cuanto al registro de candidatos, el TSJE ha modificado el cronograma electoral ajustando los plazos procesales, implementando parcialmente una recomendación de la MOE UE. En el capítulo de financiación y de proclamación de resultados, el TSJE se encuentra elaborando los reglamentos correspondientes, cuya aprobación se prevé para las elecciones municipales de noviembre de 2015.

Finalmente, ha habido varias recomendaciones no consideradas por el Tribunal, dado que éste ha entendido que, aunque podrían solucionar los problemas observados, entrañarían nuevos riesgos. Por ejemplo, el TSJE cree que obligar a candidatos y votantes a abandonar los locales de votación después de emitir su voto podría crear conflictos dado que es costumbre muy arraigada en el país que tanto candidatos como votantes no los abandonen inmediatamente.

El TSJE considera también que no se puede impedir que policías y militares que custodian los locales de votación soliciten actas una vez finalizado el recuento, una acción que la MOE UE consideró potencialmente intimidatoria, ya que cualquier ciudadano puede hacer esta solicitud.

La necesidad de transporte subvencionado o gratuito durante la jornada electoral es otra de las recomendaciones que aún no está en vías de implementación debido a que el Congreso ponía como condición que funcionarios electorales llevaran un cómputo de personas que hacen uso del servicio para poder hacer un cálculo de su coste, y el TSJE entiende que esta actividad le privaría de recursos humanos imprescindibles para la correcta gestión de la jornada electoral.

6. APOYO DE LA UE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

La misión de seguimiento electoral supuso una oportunidad para elaborar un análisis estratégico sobre los proyectos de reforma iniciados por el gobierno, el Congreso y la sociedad civil e identificar posibles proyectos o áreas de cooperación vinculadas con las recomendaciones realizadas por la Misión de Observación Electoral de la UE en 2013 además de la implementación del Programa de Acción de Apoyo a la Democracia en Paraguay.

Las contrapartes de los posibles proyectos de cooperación serían el TSJE y la sociedad civil. Por lo que respecta al Tribunal, las áreas específicas de cooperación podrían ser la informática (en particular, la mejora del protocolo de transmisión de resultados electorales), la redacción y promoción de reformas legislativas, y la formación y capacitación tanto de miembros de la propia administración electoral, como partidos políticos y candidatos, y población general. En lo que respecta a la sociedad civil, se podrían apoyar acciones para mejorar la tasa de registro y el ejercicio del derecho a voto de personas con discapacidades y minorías étnicas, aumentar la participación y representación en cargos electos de la mujer, divulgar los mecanismos de acceso a la información pública que abren las nuevas leyes en la materia, y el diagnóstico y debate sobre temáticas de impacto electoral.

No	Recomendación	Responsabilidad para su Implementación	Estatus de la Recomendación
MARCO INSTITUCIONAL			
1	En el marco de una eventual reforma o enmienda constitucional sería oportuno revisar las competencias de cada poder con el fin de lograr el equilibrio pretendido.	Congreso de la República	No implementada Durante los últimos años, el debate de una posible modificación de la Constitución va apareciendo en el Paraguay de forma intermitente. Algunas voces tanto del partido de gobierno, de la oposición y de la sociedad civil han manifestado su interés por una reforma constitucional. Aunque el debate se ha centrado en la eliminación del límite de mandato presidencial, algunos sectores han planteado la posible reforma constitucional como una oportunidad para modificar las atribuciones de los poderes del Estado y de esta manera lograr una mejor gobernabilidad. De cualquier forma, el debate está en un momento muy incipiente y los puntos de reforma y la vía para su consecución están aún por definir.
2	Definir con claridad el procedimiento del juicio político a través de una ley reglamentaria.	Congreso de la República	No implementada Desde las últimas elecciones generales de 2013 se han propuesto dos proyectos de ley para establecer un procedimiento estable del juicio político. El primero, presentado en marzo de 2014, fue rechazado por la Cámara de Diputados. En diciembre de 2014, y coincidiendo con la iniciativa de juicio político contra tres ministros de la Corte Suprema de Justicia, se presentó un segundo proyecto de Ley. En éste se especificaron los pasos, procedimientos y plazos de futuros juicios políticos. Un acuerdo político entre partidos y varios senadores que se distanciaron del voto de su partido resultó en una mayoría insuficiente para realizar el juicio político a los ministros de la Corte Suprema y con ello, el proyecto de ley para establecer un procedimiento en los juicios políticos quedó en suspenso.

3	Fortalecer la independencia de todos los miembros del poder judicial, revisando el mecanismo de su nombramiento y control, en base a la composición, las competencias y los procedimientos del Consejo de la Magistratura.	Congreso de la República	Implementada parcialmente El 17 de febrero de 2014 el Consejo de la Magistratura adoptó el Reglamento que Establece los Criterios de Selección, Evaluación de Méritos y Aptitudes para la Elección de Postulantes y para la Conformación de Ternas por el Consejo de la Magistratura. El Reglamento tiene por objeto establecer criterios de selección y evaluación basados entre otros en los méritos de los candidatos a los cargos del poder judicial. El Consejo de la Magistratura estableció un sistema de baremación que les permitió elaborar un ránking de puntuación de los candidatos en cada una de las vacantes. Las ternas son conformadas por los candidatos con mayor puntuación. Esto fue considerado como un gran avance en el sistema judicial. El 16 de octubre de 2014 el Congreso Nacional sancionó el Proyecto de Ley 5336/2014, que modifica la Ley que establece el Procedimiento para la Confirmación de los Magistrados del Poder Judicial. La normativa establece, entre otros, que los magistrados del poder judicial que hayan concluido su mandato constitucional de 5 años integren automáticamente la terna aunque no alcanzara la puntuación requerida para ello. El proyecto de ley de modificación fue vetado el 29 de octubre por el presidente Cartes, que cuestionaba la constitucionalidad de la ley si fuera adoptada. Si tanto la Cámara del Senado como la de los Diputados rechazan el veto por mayoría de dos tercios, el Ejecutivo estará obligado a promulgar la ley.
4	Se recomienda que se revise el Código Procesal Civil que define el alcance inter partes de las declaraciones de inconstitucionalidad, evitando que se vulnere el principio de igualdad ante la ley y la seguridad jurídica.	Congreso de la República	No implementada Algunos sectores políticos plantearon en el 2014 la modificación del artículo 260 de la Constitución para que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia tengan efectos generales (erga omnes) en vez de efectos individuales específicos para cada inconstitucionalidad planteada inter pares. Sin embargo esta modificación no se ha plasmado en ninguna propuesta concreta.

MARCO LEGAL			
5	Depuración y actualización del texto del Código Electoral, elaborando una versión consolidada del mismo.	TSJE Congreso de la República	Implementada en su totalidad El TSJE realiza un compendio anual de la legislación en materia electoral vigente con el fin de mantener actualizada la información destinada al público. Además el TSJE publica guías y manuales temáticos con las normas referenciales y consideraciones generales sobre la materia. Éstas incluyen “La Guía para Conformación de Alianzas y Concertaciones” y la “Guía de Normas Referenciales para conformación de Partidos o Movimientos Políticos”. En trámite para implementación total El TSJE elaboró el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso en marzo de 2014.
6	Elaboración de una ley propia de elecciones de organizaciones intermedias que responda a las exigencias y particularidades de éstas, que ahora se definen principalmente por la jurisprudencia y la práctica	TSJE Congreso de la República	En trámite para implementación total Incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso. Se propone que la ley expresamente autorice a la Justicia Electoral a intervenir en amparos de naturaleza electoral en organizaciones intermedias, y a los tribunales electorales a juzgar y ejecutar lo juzgado en elecciones de las organizaciones intermedias. Se propone una reglamentación para las elecciones de autoridades en las organizaciones intermedias que incluya un cronograma electoral. Además, la Comisión de Codificación del TSJE finalizó el proyecto de reglamento de las elecciones de las organizaciones intermedias que fue redactado con la Asociación de Magistrados y el apoyo de fiscales y jueces electorales. Los magistrados del TSJE discutirán próximamente el proyecto de reglamento.
7	La revisión de las sanciones previstas por delitos electorales para asegurar una mayor proporcionalidad, de acuerdo con los principios	Congreso de la República	En trámite para implementación total Incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso. Estas propuestas de enmienda se realizaron con la Fiscalía General de la República.

	internacionales suscritos por Paraguay, según los cuales, cuando no hay violencia, una pena administrativa es suficiente; y la armonización del Código Electoral y del Código Penal sobre las sanciones previstas por la comisión de delitos electorales.		Se propone que conductas establecidas como delitos sean consideradas como faltas y se prevén como faltas nuevas conductas. Por otro lado, se eliminarían otros supuestos ya que se encuentran tipificados en el Código Penal como delitos con el objeto de evitar duplicidades normativas. A cada falta se le asigna su correspondiente sanción. Por ejemplo, se establecen sanciones por incurrir en prohibiciones señaladas en la ley para la jornada electoral y prohibiciones establecidas en cuanto al contenido, objeto, límites y modo de divulgación de la propaganda política y electoral.
8	Es recomendable que la ley especifique el procedimiento que permita la ejecución de sanciones.	Congreso de la República	En trámite para implementación total Incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso. Estas propuestas de enmienda se realizaron junto a la Fiscalía General de la República. Se propone la inclusión en la ley de un procedimiento específico para el juzgamiento de faltas electorales y se faculta a la Justicia Electoral para establecer el procedimiento de aplicación de las multas.
9	Es conveniente que el Código Electoral establezca mecanismos de control y consecuencias por su inobservancia. Por ejemplo: el estar afiliado a más de un partido o la obligación de los medios a remitir las tarifas por los espacios de publicidad que venden.	Congreso de la República	En trámite para implementación total Incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso. Se propone que el ciudadano tenga que renunciar a la afiliación de un partido antes de afiliarse a otro partido.
10	Reforzar y detallar la normativa que permita a cada ciudadano i) averiguar su afiliación política y ii) anularla, si lo desea, a través de un procedimiento sencillo, rápido, gratuito y efectivo.	Congreso de la República	En trámite para implementación total Incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso. El Anteproyecto de Ley propone otorgar a la Dirección del Registro Electoral la facultad expresa para realizar tareas de cruzamiento de la nómina de afiliados de

			determinado partido con la del Registro Cívico Permanente, de forma que se detecten múltiples. En estos casos se daría validez a la última afiliación realizada. En la práctica el TSJE ya está realizando el cruce de datos entre los padrones partidarios y el Registro Cívico Permanente para generar una base de datos (el llamado padrón iluminado) con los datos de afiliación política de los votantes. Esta base de datos puede ser consultada por los ciudadanos, que pueden solicitar su exclusión del padrón partidario tanto al partido en cuestión como al juez electoral correspondiente.
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL			
11	Componer de manera más plural los órganos de decisión de la administración electoral, asignando puestos, al menos, a los partidos que tengan representación en las cámaras legislativas del país. Este reparto más plural es particularmente importante en el nivel de las mesas receptoras de voto, muchas de cuyas decisiones son irrevocables, pero podría aplicarse también en las juntas cívicas. El mecanismo para asignar miembros de mesas electorales podría ser el sorteo.	Congreso de la República y TSJE	No implementada El proyecto de reforma de la Ley 635/95 propone que las juntas cívicas sean reemplazadas por delegados electorales. Estos realizarían la totalidad de las funciones que la ley atribuye actualmente a las juntas cívicas, más una serie de tareas de carácter fundamentalmente logístico que ahora recaen en los juzgados electorales. Los delegados ya no serían personas designadas por los partidos, sino funcionarios de la administración electoral. En cuanto a los miembros de mesa, la reforma del Código Electoral propone que sean los tres partidos con mayor representación en el Congreso los que propongan candidatos para integrarlas, y que sólo si éstos no reúnen al suficiente número de personas para cubrir todas las plazas se proceda a sortearlas entre el resto de fuerzas políticas que concurren a las elecciones. El proyecto de reforma sólo aclara que son tres los partidos con mayor representación los que proponen candidatos, y no « los partidos con mayor número de bancas en el Congreso », como reza el Código en la actualidad, pero en la práctica la aclaración no supondrá un verdadero cambio en la conformación de las mesas. El Tribunal argumenta que en el Paraguay el 83% de la población está afiliada a partidos políticos, la inmensa mayoría a la ANR y PLRA. Cualquier otro método, como un sorteo, produciría, por tanto, una sobrerrepresentación de afiliados a los partidos mayoritarios.

12	Gratificar económicamente la labor de miembros de mesas receptoras de votos y juntas cívicas.	TSJE	En trámite para implementación total El Tribunal Superior de Justicia Electoral se dispone a solicitar una partida del Presupuesto General de la Nación para este fin con ocasión de las elecciones generales de 2018. La implementación de esta recomendación está pendiente, por tanto, de la aprobación de dicha partida.
REGISTRO DE VOTANTES			
13	Continuar con las campañas de cedulação masiva en las zonas donde se estime que haya adultos sin cédulas.	TSJE Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional Registro del Estado Civil	Implementada parcialmente Desde que se aprobó la ley 4559/12 en enero de 2012, los paraguayos que cumplen 18 años a fecha de las elecciones son añadidos automáticamente al Registro Cívico Permanente. De esa manera, sólo están ausentes del Registro las personas que carecen de cédulas de identidad o cuyos datos de domicilio son incompletos o inexistentes. Estos últimos tienen la posibilidad de ejercer su voto si acuden al Registro a declarar su domicilio. En cuanto a los paraguayos sin cédula, que suelen ser personas de comunidades rurales alejadas o desfavorecidas, durante 2014 y 2015 se han realizado campañas en cooperación con la Dirección del Registro Civil y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional para dotarlas de cédula y registrarlas, pero se estima que aún queda en torno a un 10% de personas en esta categoría.
14	Diseñar campañas en medios de comunicación para recordar que las personas con discapacidades tienen derecho a estar ceduladas y a votar.	TSJE Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional Registro del Estado Civil	En trámite para implementación total El Tribunal Superior de Justicia Electoral ha emprendido varias iniciativas para registrar a votantes con discapacidades y animarlos a votar. Para estas iniciativas ha contado con la colaboración de la Fundación Saraki, entre otras organizaciones de la sociedad civil, y la Secretaría Nacional de las Personas con Discapacidad (SENADIS). Entre estas iniciativas están las siguientes : En 2014 ha habido campañas de cedulação para personas con discapacidades ; una propuesta de enmienda del Código Electoral

			para levantar la prohibición de votar a los sordomudos que no pueden hacerse entender (pendiente de aprobación); la habilitación de la mesa más accesible en todos los locales de votación, en la que podrán votar todos los votantes con discapacidades que lo soliciten; el voto en casa para personas con discapacidades motrices (que se implementará como plan piloto en 5 ciudades, entre las que está Asunción, en las elecciones municipales de 2015); la extensión del voto en Braille en todo el país (en 2013 se hicieron pruebas en Asunción y localidades del área); el rediseño de la página web del TSJE para hacerla accesible a personas con discapacidades auditivas y visuales, así como diversas campañas de capacitación y divulgación en foros nacionales e internacionales.
15	Depurar del padrón electoral a todos aquellos votantes que no hayan ejercido su derecho en tres elecciones consecutivas, permitiendo que reingresen al padrón si acuden al Registro Cívico Permanente a identificarse.	TSJE Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional Registro del Estado Civil Poder Ejecutivo Congreso	En trámite para implementación total De acuerdo con la propuesta de modificación del Código Electoral, quienes no hayan votado en tres elecciones consecutivas serán eliminadas del Registro Electoral. Como el resto de enmiendas al Código Electoral vigente, esta medida está en trámite legislativo en la actualidad.
16	Emprender campañas de cedulación de paraguayos residentes en el extranjero.	TSJE Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional Registro del Estado Civil	En trámite para implementación parcial Habrá una campaña de cedulación de inmigrantes paraguayos en Brasil, Argentina, Estados Unidos y España en 2015, 2016 y 2017 con vistas a las elecciones generales de 2018. Para el resto de países, falta definir en qué consulados se realizarán cedulaciones. La Comisión de Asuntos Migratorios y Desarrollo de la Cámara de Diputados estudia en la actualidad un proyecto de ley para que los migrantes ejerzan su voto por Internet que cuenta con el respaldo del TSJE.

REGISTRO DE CANDIDATOS			
17	Incorporar mecanismos de control efectivos a cargo del TSJE.	Congreso de la República	Implementada en su totalidad Los requisitos que establece la Constitución del Paraguay para ser candidato a presidente, congreso y senado son comprobados por el TSJE cuando se presentan las candidaturas. Las inhabilidades e incompatibilidades recogidas en la Constitución son impugnadas a instancia de parte y la carga de la prueba recae en el impugnante. Parece razonable que no se exija una justificación de partida sobre la no concurrencia en una causal de inhabilitación o incompatibilidad ya que, por su naturaleza y número, resultaría un trámite muy oneroso, y en muchos casos inaplicable, para los candidatos y organizaciones políticas.
18	Facilitar el acceso y el control de las agrupaciones políticas a las listas de candidatos presentadas.	TSJE	Implementada en su totalidad De acuerdo al cronograma elaborado por el TSJE, las listas de candidatos se publican en su página web institucional durante los 10 días siguientes a ser presentadas.
19	La legitimación activa para la impugnación de candidaturas debería hacerse extensiva también a candidatos y votantes.	Congreso de la República	No implementada No incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso.
20	Revisar los plazos procesales para que las disputas electorales sobre las primarias se resuelvan antes del plazo de presentación de las listas de candidatos.	TSJE Congreso de la República	Implementada parcialmente El TSJE ha realizado un cambio en el cronograma electoral ajustando los plazos procesales. Sin embargo la aplicación completa de esta recomendación exigiría una reforma constitucional dado que el sistema judicial paraguayo tiene una doble instancia que impide acortar los plazos (ver recomendación 1).
21	Revisar los plazos procesales para que las disputas sobre el registro de candidatos (impugnación, renunciación, exclusión) sean resueltas antes de la oficialización de los candidatos.	TSJE Congreso de la República	Implementada parcialmente El TSJE ha realizado un cambio en el cronograma electoral ajustando los plazos procesales. Sin embargo la aplicación completa de esta recomendación exigiría una reforma constitucional dado que el sistema judicial paraguayo tiene una doble instancia que impide acortar los plazos (ver recomendación 1).

22	Permitir la participación de candidatos independientes bajo reglas bien definidas y adecuadas.	Congreso de la República	Implementada en su totalidad No incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso. Los candidatos independientes en la práctica se presentan como candidatos de movimientos políticos transitorios que desaparecen tras la elección. Esto permite la concurrencia en la elección de candidatos no comprometidos con organizaciones políticas. Los movimientos políticos necesitan para ser constituidos un número de firmas equivalente al 0,5 % de los votos válidos en la última elección respectiva.
FINANCIACIÓN			
23	Reglamentar la ley n. 4743/2012.	TSJE Contraloría General de la República	En trámite para implementación total El TSJE se encuentra elaborando el Reglamento de Financiamiento de Partidos Políticos. El TSJE prevé que el mismo esté listo para las próximas elecciones municipales. Cabe destacar que la Ley de Financiamiento Político del 2012 se aplicará por primera vez en estas elecciones.
24	Es aconsejable que se elabore una ley orgánica sobre las agrupaciones políticas que incorpore y sistematice todas las disposiciones legales referentes a su formación, reconocimiento, funcionamiento, extinción y financiación, actualmente dispersas en el Código Electoral y en leyes posteriores que lo modifican	Congreso de la República	Implementada en su totalidad El TSJE realiza un compendio anual con las normas referenciales y consideraciones generales sobre la materia. Éstas incluyen “La Guía para Conformación de Alianzas y Concertaciones” y la “Guía de Normas Referenciales para conformación de Partidos o Movimientos Políticos”.
MEDIOS DE COMUNICACION			
25	Adopción de una ley que garantice el libre acceso a la información pública.	Congreso de la República.	Implementada en su totalidad La Ley 5282, de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental fue aprobada el 18 de septiembre de 2014. Se prevé su entrada en vigor en septiembre de 2015, tras la aprobación de su reglamento.

26	Desarrollo de mecanismos para la recepción de solicitudes, para responder a estas oportunamente y para la apelación en caso de que se rechacen.	Congreso de la República.	En trámite para su implementación total Los mecanismos de recepción y respuesta a las solicitudes de información están siendo reglamentados.
27	Establecimiento de sanciones y mecanismos de aplicación de las mismas en caso de falta de incumplimiento de la ley.	Congreso de la República.	En trámite para su implementación total Las sanciones y mecanismos de aplicación por incumplimiento de la ley están siendo reglamentadas.
28	Introducción de medidas que aseguren una distribución adecuada de frecuencias radiales a través de asignaciones equitativas para los sectores de radiodifusión.	Congreso de la República y Conatel	No implementada Portavoces de las radios comunitarias han solicitado la concesión de una mayor potencia de emisión, pero este asunto no ha entrado en la agenda política del país desde que se celebraron las elecciones en 2013.
29	Reintroducción de la posibilidad de utilizar la publicidad como medio para financiarse con el compromiso de reinversión integral en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines.	Congreso de la República y Conatel	No implementada En virtud de modificaciones legislativas aprobadas en 2011, las radios comunitarias no pueden emitir publicidad, lo cual compromete su viabilidad. Este asunto, sin embargo, tampoco ha entrado en la agenda política del país.
30	Al fin de garantizar la equidad de trato a todos los candidatos por parte de todos los medios, no debería quedar a la discreción	Congreso de la República y TSJE	Implementada en su totalidad Según el artículo 300 del Código Electoral : « Nadie podrá impedir la propaganda electoral ni inutilizar o alterar o perturbar los medios lícitos empleados para su realización, so pena de sufrir las sanciones más adelante establecidas ».

	de los medios de comunicación la decisión sobre qué publicidad puede o no divulgarse, como ha ocurrido en la pasada campaña electoral.	Medios de comunicación	El TSJE sostiene que los partidos políticos que vean rechazada su publicidad electoral en los medios de comunicación pueden recurrir la decisión ante el Tribunal Superior de Justicia Electoral, y que éste puede ordenar a los medios la emisión de publicidad rechazada.
31	Eliminar la distinción entre propaganda política y electoral en el marco del Código Electoral.	Congreso de la República y TSJE	No implementada No Incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso. Esta recomendación, destinada a que los partidos no utilicen un subterfugio legal para hacer propaganda electoral, de manera más o menos sutil, fuera de los plazos legalmente establecidos, no ha sido considerada ni por las autoridades electorales ni por los legisladores paraguayos. Entre sus enmiendas al Código Electoral, el TSJE sí que ha propuesto que no se pueda hacer campaña política utilizando fotografías de personas vivas, con el fin de evitar que miembros de los partidos que prevean ser candidatos no aparezcan en publicidad realizada antes del período destinado para la propaganda electoral.
SONDEOS DE OPINIÓN			
32	Con el fin de restablecer la confianza en las encuestas electorales, se recomienda la adopción de normas de realización y publicación que garanticen el mayor rigor técnico y metodológico de las encuestas electorales.	Congreso de la República y TSJE Medios de comunicación	No implementada La MOE UE observó la divulgación de sondeos electorales por algunos medios de comunicación fuera de los plazos establecidos, incluso durante la jornada electoral. En la mayoría de los casos, para burlar la prohibición los medios de comunicación recurrieron a utilizar nombres supuestos de partidos y candidatos, que sin embargo fueron fácilmente identificados por las audiencias. En un intento por disuadir de la publicación de encuestas ficticias que tienen por objeto influir en la decisión de los votantes, el TSJE publica en su página web, junto a los resultados, los diferentes pronósticos electorales efectuados por las compañías de

			sondeo. No se han propuesto modificaciones legales que atajen directamente este problema, que bien podría ser objeto de un código de conducta firmado voluntariamente por los medios de comunicación, en el que estos se comprometiesen a respetar los plazos legales para la divulgación de los sondeos (si estos plazos se mantienen en futuras reformas del Código Electoral) y a no informar sobre encuestas que no reúnan unos mínimos estándares de calidad metodológica.
DERECHOS HUMANOS			
33	Que el Paraguay adopte las medidas conducentes a que la legislación permita el voto de los hospitalizados, detenidos, militares conscriptos, o de los estudiantes en academias militares y policiales.	Congreso de la República	En trámite para implementación parcial Todos estos supuestos están incluidos en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso salvo en el caso de los militares o policías en la academia. Con respecto a los hospitalizados, militares y policías el TSJE ha establecido mecanismos de voto.
34	También sería recomendable que la suspensión de los derechos políticos sea sustanciada únicamente por resolución judicial.	Congreso de la República	En trámite para implementación parcial Incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso. Se propone modificar la ley eliminando el artículo del Código Electoral que negaba la condición de electores a los detenidos o privados de libertad por orden judicial y a los sordomudos que no puedan hacerse entender por escrito o por otros medios.
PARTICIPACIÓN DE LA MUJER			
35	Que se consideren otros mecanismos más efectivos, como, por ejemplo, la incorporación de una cuota mínima en las listas de candidatos a elecciones con un sistema de alternancia que asegure que las candidatas estén	Congreso de la República	No implementado Desde las últimas elecciones generales de 2013 no ha habido avances normativos que promuevan la participación y representación a cargos electivos. Aunque el TSJE, a través de su Unidad de Género, acompaña acciones para avanzar en la participación de la mujer en la vida política, el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales elaborado por el TSJE no incluye

	en puestos con posibilidades de elección, tendiendo además presente la propuesta del recién Decreto n. 10747/2013 que amplía la cuota hasta el 33% o el 50%.		modificación a la cuota de género del 20% en las candidaturas, que era es ineficaz.. Tampoco ha habido avances normativos encaminados a incrementar o promover el financiamiento a las campañas políticas de las mujeres.
OBSERVACIÓN ELECTORAL			
36	Regular la observación electoral nacional e internacional.	Congreso de la República y TSJE	En trámite para implementación total El proyecto de reforma del Código Electoral propone una ley nueva o un nuevo título dedicado a la regulación de la observación electoral. El TSJE, sin embargo, no es partidario de regular en exceso la observación para evitar obstaculizar su ejercicio.
EJERCICIO DEL DERECHO AL VOTO			
37	Habilitar más mesas receptoras de voto, especialmente para comunidades rurales alejadas de locales de votación.	TSJE	Implementada totalmente A solicitud de los partidos o de las oficinas regionales del TSJE se ha concedido la apertura de entre un 8-9% de nuevos locales de votación, que alcanzarán un número cercano a los 21.000 en la próxima elección. De acuerdo al TSJE, no se ha denegado ninguna solicitud de apertura de nuevos locales de votación.
38	Ofrecer transporte público gratuito o subvencionarlo durante la jornada electoral	TSJE	No implementada El TSJE fue convocado por el Congreso paraguayo para tratar posibles formas de mejorar el transporte de votantes que viven en áreas alejadas de sus locales de votación. De acuerdo con el TSJE, el Congreso proponía que la autoridad electoral llevase un cómputo de los votantes que utilizasen los medios de transporte puestos a sus disposición, de manera que se cuantificase cuánto tendría que desembolsar el Estado a las empresas de transporte. El TSJE argumenta que durante la jornada electoral no puede dedicarse a hacer este recuento, dado que descuidaría la administración del proceso.

39	Mejorar el acceso a los locales de votación para que las personas con discapacidad, especialmente aquellas que dependan de una silla de ruedas no tengan problemas para ejercer su derecho a voto.	TSJE	Implementada parcialmente Los votantes con discapacidades podrán solicitar emitir su voto en la mesa número 1 del local de votación que les corresponda. Las mesas número 1 se han ubicado en el punto con mayor facilidad de acceso de cada local de votación. Además, de acuerdo al programa « Voto en casa », se acercarán las urnas a los domicilios de personas mayores y otras con discapacidades que limiten su movilidad. El plan piloto se realizará en las ciudades de Asunción, Fernando de la Mora, Luque, San Lorenzo, Lambaré y Capiatá durante las elecciones municipales de 2015. Aunque se han hecho avances notables, el TSJE tiene aún mucho camino por delante para lograr la total accesibilidad de las personas con discapacidades a los locales de votación.
40	Instar a votantes y candidatos a abandonar las mesas y locales de votación después de votar.	TSJE	No implementada No está incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometida al Congreso.
41	Instruir a miembros de mesa para que no atiendan la petición policial o reglamentar la petición para que no haya dudas respecto a lo que deben hacer los miembros de mesa.	TSJE	No implementada No está incluido en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometida al Congreso. El TSJE aduce que la petición de las actas electorales las puede hacer cualquier ciudadano y no ve motivos para prohibírselo a la policía. La misión de seguimiento considera que la petición policial podría tener un carácter intimidatorio.
42	Solicitar una actuación más enérgica de la fiscalía en los casos en que se infrinja la ley de manera flagrante, particularmente en el caso de los corralones.	TSJE	No implementada El TSJE ha hecho trabajo de concienciación con instituciones públicas para instar a los votantes indígenas a no vender su voto, pero no ha habido otras acciones ni un compromiso expreso de la fiscalía de actuar más enérgicamente.

43	Cambiar el procedimiento legal para que los miembros de mesa mojen en tinta el dedo de los votantes después, y no antes, de que hayan introducido los boletines de votación en las urnas.	TSJE	En trámite de implementación total La propuesta de ley de reforma del Código Electoral modifica esta disposición para que el dedo de los votantes se entinte después, no antes, de ejercer su derecho a voto, de manera que desaparezca el riesgo de que el votante anule accidentalmente su voto manchándolo de tinta.
RESULTADOS ELECTORALES			
44	Certificar el software con el que se transmiten los resultados preliminares con el concurso de una empresa externa al TSJE.	TSJE	Implementada El TSJE ha informado a la misión de seguimiento de que el software ha sido certificado por la empresa Excelsis.
45	Habilitar una red telefónica privada del TSJE para la transmisión de resultados.	TSJE	No implementada La red utilizada por el TSJE para transmitir los resultados electorales en 2013 fue una red de propiedad de las compañías Tigo y Personal. Únicamente la línea habilitada para transmitir los resultados con voz desde las zonas del país donde no existen condiciones para una transmisión digital es propia del Tribunal. Habilitar una red telefónica independiente para el Tribunal le daría a éste un control total sobre la integridad y seguridad de los datos. Tal medida, sin embargo, dependería de la disponibilidad de recursos económicos.
46	Crear un acceso con tarjetas personales para los empleados del centro de datos del TSJE.	TSJE	En trámite de implementación total El Tribunal estudia la adopción de un sistema de identificación biométrico que permita comprobar que el funcionario que quiere acceder al centro de datos es efectivamente la persona a quien se ha asignado dicha tarjeta.
PROCLAMACIÓN DE LOS RESULTADOS			
47	Se recomienda que la Justicia Electoral haga públicos los resultados provisorios de forma oficial mediante actas oficiales. Estas actas públicas podrían ser	TSE	En trámite para implementación total El Reglamento del Proceso de Juzgamiento y Proclamación se actualiza anualmente. El TSJE está elaborando las enmiendas oportunas al reglamento con el fin de cumplir esta recomendación. Está previsto que la actualización se lleve a cabo antes de las próximas elecciones municipales de noviembre de 2015.

	utilizadas por parte de los interesados para el control de los resultados antes del juzgamiento definitivo del TSJE.		
48	Sería oportuno que el TSJE en su acto de proclamación definitivo proporcione todos los datos y resultados definitivos, incluidas i) la tasa de participación; ii) resultados con porcentajes para todos los cargos; iii) resultados en el territorio nacional y en el extranjero; y iv) cómputo claro del número de impugnaciones recibidas, rechazadas y aceptadas.	TSE	En trámite para implementación total El Reglamento del Proceso de Juzgamiento y Proclamación se actualiza anualmente. El TSJE está elaborando las enmiendas oportunas al reglamento con el fin de incorporar los datos descritos en esta recomendación al mismo. Está previsto que la actualización se lleve a cabo antes de las próximas elecciones municipales de noviembre de 2015.
49	Sería aconsejable atenuar el principio de preclusión, según el cual, si no consta una impugnación en la mesa receptora de voto no es posible impugnar el resultado de la misma. Detallar y tipificar algunos casos específicos, podría resolver situaciones que no necesariamente se produjeron en la mesa de votación, sino en una fase posterior.	Congreso de la República	No implementada No está incluida en el Anteproyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales sometido al Congreso.