



# **República del Paraguay**

## **INFORME FINAL**

**ELECCIONES GENERALES**  
**22 de abril de 2018**

## **UNIÓN EUROPEA** **MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**

---

*Las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea son independientes de las instituciones de la Unión Europea. Este informe fue elaborado por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay para las elecciones generales del 22 de abril de 2018. Las instituciones de la Unión Europea no garantizan la exactitud de los datos incluidos en este informe y no asumen responsabilidad alguna sobre el uso del mismo. Este informe está disponible en inglés y en español, pero solo la versión inglesa es la oficial.*

## ÍNDICE

<b>I. RESUMEN .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>III. IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES ANTERIORES .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. CONTEXTO POLÍTICO.....</b>	<b>8</b>
<b>V. MARCO LEGAL .....</b>	<b>9</b>
<b>A. Principios y Compromisos Universales y Regionales .....</b>	<b>9</b>
<b>B. Legislación Electoral Nacional.....</b>	<b>9</b>
<b>C. Sistema Electoral.....</b>	<b>11</b>
<b>VI. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.....</b>	<b>11</b>
<b>A. Estructura y Composición.....</b>	<b>11</b>
<b>B. Administración Electoral.....</b>	<b>12</b>
<b>VII. REGISTRO DE VOTANTES .....</b>	<b>13</b>
<b>A. Derecho al Voto .....</b>	<b>13</b>
<b>B. Registro de Votantes .....</b>	<b>14</b>
<b>VIII. REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS .....</b>	<b>14</b>
<b>A. Registro de Partidos Políticos .....</b>	<b>14</b>
<b>B. Registro de Candidatos.....</b>	<b>15</b>
<b>IX. CAMPAÑA ELECTORAL Y AMBIENTE PRE-ELECTORAL.....</b>	<b>16</b>
<b>A. Campaña Electoral .....</b>	<b>16</b>
<b>B. Financiamiento de Campaña.....</b>	<b>17</b>
<b>X. OBSERVACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL .....</b>	<b>18</b>
<b>A. Observación Electoral Nacional.....</b>	<b>18</b>
<b>B. Observación Electoral Internacional.....</b>	<b>18</b>
<b>XI. MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS ELECCIONES.....</b>	<b>19</b>
<b>A. Contexto de Medios de Comunicación .....</b>	<b>19</b>
<b>B. Marco Legal.....</b>	<b>19</b>
<b>C. Monitoreo de Medios de Comunicación.....</b>	<b>20</b>
<b>XII. PARTICIPACIÓN DE LA MUJER.....</b>	<b>21</b>
<b>XIII. PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS.....</b>	<b>22</b>
<b>XIV. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES.....</b>	<b>22</b>
<b>XV. JUSTICIA ELECTORAL .....</b>	<b>23</b>
<b>A. Delitos Electorales .....</b>	<b>23</b>
<b>B. Impugnaciones y Recursos .....</b>	<b>23</b>

<b>XVI. JORNADA ELECTORAL Y PERÍODO POST-ELECTORAL .....</b>	<b>24</b>
<b>A. Votación y Conteo .....</b>	<b>24</b>
<b>B. Cómputo de Resultados .....</b>	<b>25</b>
<b>C. Declaración Oficial de Resultados .....</b>	<b>26</b>
<b>D. Análisis de Resultados Electorales.....</b>	<b>27</b>
<b>XVII. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>28</b>
<b>Anexo I: Tabla de Recomendaciones</b>	

## I. Resumen

- El 22 de abril los paraguayos votaron en seis elecciones para elegir al presidente, vicepresidente, miembros del Congreso (Senado y Cámara de Diputados), gobernadores, miembros de juntas departamentales y representantes del Parlasur. En las elecciones generales participaron un total de 61 agrupaciones políticas. A pesar del considerable número de contendientes, el proceso electoral estuvo dominado por el Partido Colorado-Asociación Nacional Republicana (ANR), el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Frente Guasú.
- La votación se llevó a cabo de forma organizada y en un ambiente tranquilo, y en las mesas de votación se respetaron los procedimientos que aseguraron la integridad y la transparencia del proceso. Los medios de comunicación y las redes sociales anunciaron a lo largo de la jornada los resultados de sus sondeos a boca de urna, lo que incumplió la normativa que prohíbe su difusión hasta una hora después del cierre de la votación. Los observadores europeos estuvieron presentes de forma permanente en los tribunales electorales durante el cómputo provisorio. La integridad de las actas de resultados se evaluó como buena o muy buena en el 98 por ciento de los casos y con altos niveles de transparencia.
- El TSJE declaró los resultados oficiales de las elecciones el 25 de mayo de 2018. Los resultados oficiales de los comicios presidenciales fueron similares a los anunciados por el sistema TREP. La diferencia entre los dos principales candidatos presidenciales se mantuvo en el 3.7 por ciento. Mario Abdo Benítez de ANR obtuvo el 46.4 por ciento de los votos y Efraín Alegre, en representación de Alianza Ganar, obtuvo el 42.7 por ciento. En el Senado, ANR obtuvo 17 escaños, seguido de PLRA, que obtuvo 13 y del Frente Guasú, con seis. Los partidos más pequeños obtuvieron un total de nueve escaños. En la Cámara de Diputados, ANR obtuvo 42 escaños, seguidos por PLRA, con 17 y Alianza Ganar, con 13. Los partidos más pequeños obtuvieron un total de ocho escaños. Los resultados oficiales para gobernadores fueron también similares a los preliminares del TREP. ANR fue el partido más votado con 13 gobernadores, PLRA, con tres y Alianza Ganar, con uno.
- A pesar de ser percibido como un órgano politizado, el TSJE gozó de confianza en su desempeño técnico y en su capacidad para administrar las elecciones. El TSJE demostró un considerable nivel de preparación para la administración del proceso electoral y capacidad a la hora de conducir operaciones clave. El TSJE se esforzó en administrar un proceso inclusivo y transparente. Los representantes de las agrupaciones políticas pudieron hacer un seguimiento del proceso y estar informados sobre las actividades electorales.
- El TSJE afrontó varios desafíos en la administración de las elecciones, incluyendo la falta de un mecanismo efectivo que asegurara la implementación de sus decisiones por los niveles inferiores de la administración electoral, y control limitado sobre las últimas fases del proceso electoral, específicamente en la jornada electoral. La MOE UE consideró que el TSJE tomó decisiones equilibradas en temas cruciales que afectaban a diferentes agrupaciones políticas. Sin embargo, las decisiones de algunos tribunales y juzgados electorales se basaron en sus preferencias políticas y, en ocasiones, sobrepasaron sus mandatos.
- Las últimas fases del proceso electoral (distribución de materiales electorales, votación, conteo, recogida de los materiales y actas) son gestionadas por las juntas cívicas y las mesas receptoras de voto, las cuales están formadas por representantes de las agrupaciones políticas. La falta de confianza en las juntas cívicas, consideradas el campo de batalla de las agrupaciones políticas y de dudosa responsabilidad, plantea dudas sobre su contribución positiva al proceso electoral. El

TSJE tiene un control limitado sobre la capacitación y la competencia de los miembros de mesa y sobre su comprensión y aplicación consistente de los procedimientos electorales. A menos que los partidos políticos lo soliciten, el TSJE no tiene la responsabilidad de capacitar a los miembros de mesa. Durante la jornada electoral, las mesas receptoras de voto son la única instancia competente para resolver quejas y sus decisiones no pueden ser recurridas de acuerdo con la legislación en vigor.

- Las elecciones de 2018 se celebraron en un clima político caracterizado por debilidad institucional, falta de confianza en las estructuras políticas e inercia judicial. La falta de confianza en las estructuras de los partidos y en las instituciones estatales se agravó por la inclusión de candidatos acusados de corrupción y de tráfico de influencias en las listas de los partidos, y por la tentativa del Congreso de aprobar el proyecto de ley 6039/18, conocido como la “ley de autoblandaje”, percibido por la opinión pública como una coraza para proteger a los legisladores de la pérdida de investidura. El sistema judicial fue públicamente reconocido, incluso por los dos principales candidatos presidenciales, como fácilmente vulnerable a pactos entre partidos políticos y el poder judicial y por estar sujeto a presiones políticas.
- El marco legal electoral es, en algunos ámbitos, ambiguo y contradictorio, en muchos casos sobrepasando disposiciones constitucionales, y, en algunos casos, presenta vacíos normativos, resultando en inseguridad jurídica en cuanto a su aplicación y derivando en diferentes interpretaciones. La causa principal de esto parece ser la actitud de falta de respeto de las agrupaciones políticas a las leyes y al poder judicial. La aprobación, interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas dependen de la voluntad de las fuerzas políticas con mayor representación en el Congreso, y es de conocimiento público que están sujetas a intereses personales y políticos. Las decisiones de la Corte Suprema, el único órgano competente para interpretar las disposiciones constitucionales, no siempre son implementadas por el Congreso, afectando el equilibrio y la separación de los tres poderes del Estado. Además, no hay un procedimiento legal para los juicios políticos de algunos cargos públicos, lo que da lugar a incertidumbres jurídicas con respecto al debido proceso y expone estos cargos a la voluntad del Congreso.
- La falta general de respuesta de la Corte Suprema, debido a los retrasos en la resolución de los recursos electorales, dio lugar a incertidumbre jurídica en temas importantes, tales como la elegibilidad de los expresidentes para postularse al Senado y la composición de las juntas cívicas. Por otro lado, si la Corte Suprema decide que una disposición es inconstitucional, esto no invalida dicha disposición, sino que solamente significa que la disposición no se aplica a la persona o entidad que ha interpuesto la demanda. Esto produjo desigualdades ante la ley, inseguridad jurídica e inconsistencias. Este fue el caso de la autorización otorgada a algunos medios de comunicación para publicar sondeos 15 días antes de la jornada electoral después de que estos interpusieran un recurso contra la disposición que prohíbe la publicación durante este período.
- El monitoreo de medios de la MOE UE reveló que los dos candidatos principales monopolizaron la cobertura de la campaña presidencial. Los otros ocho candidatos presidenciales no recibieron casi ninguna cobertura. Mientras que los medios privados cubrieron la campaña a través de entrevistas, programas de debate y publicidad de pago, los medios públicos solo otorgaron espacios gratuitos como está estipulado por ley. Los canales de televisión SNT y RPC, y el diario La Nación, fueron visiblemente críticos con el candidato de la oposición, sin embargo los demás medios monitoreados mostraron un enfoque más equilibrado hacia los dos principales

contendientes presidenciales. Los medios digitales contribuyeron a que los electores pudieran tomar una decisión más informada.

- El escaso apoyo al empoderamiento de las mujeres obstaculizó los esfuerzos para lograr una equidad de género en la escena política. Las declaraciones de candidatos desalentando las demandas de equidad de género no contribuyen a la promoción de la igualdad de oportunidades en el derecho a presentarse a las elecciones. Ninguna mujer fue candidata a la presidencia y solo hubo una a la vicepresidencia. De las 15.597 candidaturas, 6.031 eran mujeres, equivaliendo al 38,6 por ciento. El posicionamiento de las candidatas en los últimos lugares de las listas dio lugar a una menor representación en los nuevos órganos elegidos. De los 45 senadores recién elegidos solo ocho son mujeres, una menos que en el Senado anterior. En la Cámara de Diputados, las mujeres obtuvieron solo 12 de los 80 escaños y ninguna mujer fue elegida gobernadora. El proyecto de ley sobre la Paridad Democrática, pendiente de aprobación en el Congreso, tiene como objetivo asegurar la participación de las mujeres en un 50 por ciento tanto en las listas de candidatos como en las instituciones públicas.

Las siguientes recomendaciones prioritarias son ofrecidas para consideración y eventual implementación al gobierno del Paraguay, al Congreso, al Tribunal Superior de Justicia Electoral, a las agrupaciones políticas, a la sociedad civil y a la comunidad internacional. A fin de abordar de manera oportuna las deficiencias identificadas en el proceso electoral de 2018, la MOE UE sugiere que a la mayor brevedad se realice un debate sobre la implementación de las siguientes recomendaciones prioritarias. En el capítulo XVII se incluye una lista completa de recomendaciones y en el anexo, una tabla detallada de las recomendaciones.

1. Sería importante considerar el proyecto de ley de reforma electoral presentado por el TSJE al Congreso en 2014, a fin de resolver las ambigüedades e inconsistencias de algunas disposiciones legales relativas al proceso electoral.
2. Revisar las disposiciones constitucionales que obstaculizan la independencia del poder judicial. Esto incluye la revisión de la potestad del Congreso para realizar juicios políticos a los ministros de la Corte Suprema, al Ministerio Público y a los ministros del TSJE.
3. Las condiciones y los procedimientos para los juicios políticos de los ministros de la Corte Suprema, el Ministerio Público y los ministros del TSJE deberían ser regulados de forma precisa a fin de proveer estos cargos con la necesaria seguridad de permanencia en el cargo para garantizar su independencia y el respeto al debido proceso.
4. Asegurar que los efectos de las decisiones que declaren la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas sean aplicables a todos los ciudadanos y personas jurídicas (*erga omnes*) y no solo a las partes que interponen el recurso (*inter partes*), garantizando así la igualdad ante la ley y la nulidad de la disposición declarada inconstitucional.
5. Para promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública, sería importante aprobar el proyecto de ley de Paridad Democrática que establece una representación del 50 por ciento de mujeres en las listas de candidatos y en las instituciones públicas.
6. Una estructura independiente de la administración electoral bajo la responsabilidad del TSJE incrementaría los niveles de control de este último sobre las últimas fases del proceso electoral, así como su responsabilidad. Esto incluiría sustituir las juntas cívicas, cuyas tareas podrían ser llevadas a cabo por las oficinas del registro electoral y por los coordinadores electorales en los centros de votación, así como contratar personal independiente para las mesas receptoras de voto.

7. El financiamiento de las elecciones primarias debe ser incluido en la Ley de Financiamiento Político para aumentar el nivel de transparencia y responsabilidad de las agrupaciones políticas, incluyendo las fuentes de financiamiento y estableciendo límites de gasto de acuerdo con las disposiciones relativas a los gastos de campaña.
8. El sistema de impugnaciones y recursos necesita ser rediseñado a fin de proveer reparaciones efectivas en tiempo oportuno a las partes perjudicadas. Los procedimientos para resolver las quejas en las mesas de votación deben ser instaurados con la posibilidad de recurso ante niveles superiores.
9. Los recursos contra las decisiones del TSJE deben ser interpuestos por medio de recursos judiciales ante una sala electoral en la Corte Suprema con procedimientos abreviados, y no a través de una acción de inconstitucionalidad que limita el objeto del recurso y requiere que los nueve ministros de la Corte Suprema resuelvan la cuestión en sesión plenaria.

## II. Introducción

La Unión Europea envió una Misión de Observación Electoral (MOE UE) a Paraguay para observar las elecciones generales de 2018 en respuesta a una invitación del gobierno de Paraguay y del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). La MOE UE estuvo presente en Paraguay del 13 de marzo al 22 de mayo de 2018 y fue encabezada por la eurodiputada Renate Weber. La MOE desplegó 96 observadores de los 28 Estados Miembros de la UE, Canadá y Noruega en todo el país para evaluar todo el proceso electoral de acuerdo con las obligaciones internacionales y los compromisos para elecciones democráticas, así como con las leyes del Paraguay. La MOE UE es independiente en sus análisis y conclusiones, y se adhiere a la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, firmada en las Naciones Unidas en octubre de 2005.

Este informe presenta una evaluación detallada de las conclusiones de la misión en las diversas etapas del proceso electoral, e incluye una serie de recomendaciones destinadas a contribuir a la mejora del proceso en futuras elecciones.

## III. Implementación de las Recomendaciones Anteriores

La MOE UE 2013 formuló 49 recomendaciones clasificadas en 30 apartados para la mejora de los procesos electorales en Paraguay. Más de la mitad de las recomendaciones implicaban iniciar reformas legales, lo que requería el voto de una mayoría de dos tercios en el Congreso o una reforma constitucional. Las autoridades competentes consideraron parcialmente las recomendaciones formuladas por la MOE UE 2013. Varias de las recomendaciones que conllevaban decisiones administrativas fueron implementadas, sin embargo ninguna de las que requiriese de una reforma legal fue adoptada. La legislación electoral se mantiene intacta respecto a 2013, con la excepción de la adopción de la Ley No. 5282/14, de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. Por consiguiente, las recomendaciones de la MOE UE 2013 son aún relevantes e importantes para consolidar las instituciones democráticas paraguayas.

La mayoría de las recomendaciones que requerían de una reforma jurídica fueron consideradas por el TSJE y incorporadas en el proyecto de Ley de Modificaciones de las Leyes Electorales de 2014. Este proyecto de ley tipifica nuevos delitos y transforma otros delitos en faltas con el fin de lograr

una mayor proporcionalidad en el régimen de sanciones. Además, incluye un procedimiento específico para el tratamiento de faltas electorales y un rol más detallado de la Fiscalía en materia de delitos electorales. Sin embargo, el proyecto de ley permanece pendiente en el Congreso.

El área en la que ha habido mayores progresos es la de las reformas administrativas, ya que el TSJE podía acometer las mismas a iniciativa propia sin necesidad de reformas jurídicas. Entre estas se incluyen las campañas de inscripción dirigidas a personas con discapacidad, el “voto en casa” para aquellos votantes que demostrasen alguna disfuncionalidad severa, la mejora en las condiciones de accesibilidad de los centros de votación para votantes con discapacidades motrices, el rediseño de la página web del TSJE para hacerla accesible a los votantes con discapacidades auditivas, la disposición de lupas y plantillas en braille en los centros de votación, la capacitación de funcionarios de la administración electoral para asistir a personas con discapacidad tanto en la inscripción en el padrón como en la emisión del voto. Además, el TSJE modificó el calendario electoral para ajustar los plazos para la inscripción de candidatos, implementando así parcialmente una de las recomendaciones de la MOE UE de 2013. El TSJE también desarrolló reglamentos para el financiamiento político facilitando la aplicación de la Ley de Financiamiento Político.

Las recomendaciones que aún requieren atención incluyen las dirigidas a fortalecer la independencia de la administración electoral, el control al financiamiento de los partidos políticos, la armonización del marco legal que rige las elecciones, los mecanismos para presentar impugnaciones y recursos, y el incremento de la participación y representación de las mujeres en la vida pública.

#### **IV. Contexto Político**

El 22 de abril los paraguayos votaron en seis elecciones para elegir al presidente, vicepresidente, miembros del Congreso (Senado y Cámara de Diputados), gobernadores, miembros de las juntas departamentales y representantes del Parlasur. En las elecciones generales participaron un total de 61 agrupaciones políticas. A pesar del considerable número de contendientes, el proceso electoral estuvo dominado por el Partido Colorado - Asociación Nacional Republicana (ANR), el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Frente Guasú. Tras unas elecciones primarias muy disputadas en diciembre de 2017, el Partido Colorado presentó como candidato presidencial a Mario Abdo Benítez y a Hugo Velázquez para vicepresidente. El PLRA, Frente Guasú y otras agrupaciones políticas presentaron una candidatura presidencial conjunta, con el nombre de Alianza Ganar, con Efraín Alegre y Leo Rubín.

Las elecciones de 2018 se celebraron en un clima político de debilidad institucional, falta de confianza en las estructuras políticas e inercia judicial. El aniversario de la quema del Congreso y el fallecimiento de un militante del PLRA como resultado de las protestas desencadenadas por el intento de enmendar la Constitución para permitir un segundo mandato presidencial, dominaron el debate político en las semanas previas a las elecciones. La percepción de falta de independencia de las instituciones estatales y la presunta impunidad de los responsables de estos hechos aparecieron nuevamente como preocupaciones de la opinión pública. La falta de confianza en las estructuras de los partidos políticos y las instituciones estatales se agudizó por la inclusión de candidatos acusados de corrupción y tráfico de influencias en las listas de los partidos,<sup>1</sup> y por la tentativa del Congreso

---

<sup>1</sup> La filtración de una serie de grabaciones de audio evidenció una red de tráfico de influencias y corrupción que involucraba a políticos. Como resultado, en diciembre de 2017 el Senado aprobó por primera vez la pérdida de



en aprobar el proyecto de ley 6039/18, comúnmente conocido como “ley de autoblandaje”.<sup>2</sup> El proyecto de ley de autoblandaje propuso incrementar significativamente los requisitos para la pérdida de investidura de los miembros del Congreso, demandando el voto de una mayoría de dos tercios del Congreso frente a la mayoría simple que establece la Constitución. Durante el periodo electoral, el sistema judicial fue públicamente reconocido, incluso por los dos principales candidatos presidenciales, como fácilmente vulnerable a pactos entre partidos políticos y el poder judicial y por estar sujeto a presiones políticas.

Este contexto político condujo a una apatía generalizada, no solo entre la ciudadanía sino también entre los candidatos que realizaron pocas actividades de campaña, en comparación con las elecciones primarias de diciembre de 2017, que fueron muy disputadas e involucraron una gran movilización y participación de votantes en una campaña muy costosa.

Durante el período electoral, se publicaron cinco encuestas de opinión realizadas por Grau y Asociados, el Instituto de Comunicación y Arte, First Analysis (Capli), Eco-Dat y Ati Snead. Las cuatro primeras encuestas proyectaron al candidato presidencial de ANR como el ganador con una diferencia del 24, 30, 31 y 24 por ciento, respectivamente. La quinta encuesta de Ati Snead señaló que el candidato de la Alianza Ganar, Efraín Alegre, ganaría las elecciones presidenciales con un margen de un dos por ciento sobre Mario Abdo Benítez. Tras las elecciones, la opinión pública, el TSJE y los partidos políticos, criticaron ampliamente las encuestadoras por la ausencia de precisión y de reglas claras para realizar encuestas y exigieron reglas más transparentes para la realización de encuestas en el futuro.

## V. Marco Legal

### A. Principios y Compromisos Universales y Regionales

Paraguay ha ratificado los principales tratados internacionales y regionales que contienen los principios para la celebración de elecciones democráticas. Estos incluyen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Paraguay es miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, por tanto, está sujeto a los compromisos contraídos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y a la Carta Democrática Interamericana de 2001. Paraguay es además un Estado parte del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur. Los tratados internacionales ratificados por Paraguay integran el derecho positivo nacional.

### B. Legislación Electoral Nacional

El marco legal que reguló las elecciones generales del 22 de abril está conformado por la Constitución de 1992, el Código Electoral de 1996 enmendado por última vez en 2014, la Ley de la

---

investidura de un senador. Sin embargo, este senador permaneció en la lista de candidatos al Senado para las elecciones de 2018 y fue reelecto.

<sup>2</sup> *Autoblandaje* es el término usado para la auto-protección.

Justicia Electoral, la Ley de Concertaciones, dos Leyes sobre la Inscripción de Votantes y la Ley de Financiamiento Político. Desde las elecciones generales de 2013, se aprobaron otras leyes que incluyen la Ley de Simultaneidad de Elecciones Internas de Partidos Políticos y la Ley de Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. Además, el TSJE emitió varias resoluciones vinculantes.

El marco legal electoral es, en algunos ámbitos, ambiguo y contradictorio, en muchos casos sobrepasando disposiciones constitucionales y, en algunos casos, presenta vacíos normativos, resultando en inseguridad jurídica en cuanto a su aplicación y derivando en diferentes interpretaciones. Esto es el caso de la omisión de la figura de las concertaciones políticas en la Ley de Financiamiento Político, lo que tuvo que ser tratado por una resolución del TSJE para que la ley pudiera ser aplicable a las concertaciones políticas; un incremento considerable de las causales de inelegibilidad para ejercer el derecho de sufragio que no están previstas en la Constitución pero son impuestas en el Código Electoral; y la ausencia de regulación en el Código Electoral sobre el voto de los paraguayos en el extranjero cuyo derecho se reconoció mediante una enmienda constitucional en 2011. También existen vacíos jurídicos en cuanto a la posibilidad de que el presidente y/o vicepresidente renuncien a sus cargos. Aunque la Constitución establece la prohibición de que el presidente o vicepresidente realicen actividades de campaña, la normativa no establece ninguna sanción ni procedimiento al respecto.

Las causas principales de la inseguridad jurídica se atribuyen a la actitud de falta de respeto por parte de las agrupaciones políticas a las leyes y al poder judicial. La aprobación, interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas dependen de la voluntad de las fuerzas políticas con mayor representación en el Congreso, y que se reconoció públicamente que actuaban siguiendo intereses personales y políticos. Las decisiones de la Corte Suprema, el único órgano competente para interpretar las disposiciones constitucionales, no siempre son implementadas por el Congreso lo que altera el equilibrio y la separación de los tres poderes del Estado. El sistema judicial fue ampliamente percibido como politizado y sujeto a la presión y control políticos.

El TSJE publicó un compendio de las leyes electorales. La MOE UE realizó un análisis exhaustivo que reveló que el compendio tiene un número considerable de imprecisiones y errores, algunas alteraciones y omisiones de párrafos y apartados del articulado e introduce términos jurídicos no incluidos en los textos legales originales. Todo ello obstaculizó el conocimiento y la aplicación precisos de las leyes electorales.

La ausencia de un procedimiento sancionador efectivo hizo que algunas disposiciones legales se tornaran irrelevantes, como en el caso de los delitos electorales. Además, la Corte Suprema no abordó en tiempo oportuno las apelaciones sobre el proceso electoral que debieron resolverse en un plazo de 15 días. Los casos que cuestionaban las candidaturas de expresidentes se resolvieron ya finalizando el proceso, mientras que el caso relacionado con la composición de las juntas cívicas permaneció sin resolverse. Si la Corte Suprema decide que una disposición es inconstitucional, esto no invalida dicha disposición, sino que solamente significa que la disposición no se aplica a la persona o entidad que ha interpuesto la demanda. Esto produce desigualdades ante la ley, inseguridad jurídica e inconsistencias. Este fue el caso de la autorización otorgada a algunos medios de comunicación para publicar sondeos 15 días antes de la jornada electoral después de que estos interpusieron un recurso contra la disposición que prohíbe la publicación durante este período.

En 2014, el TSJE presentó un proyecto de ley modificando las leyes electorales con propuestas que habrían beneficiado al proceso electoral. Sin embargo, el proyecto de ley no recibió ninguna atención por parte del Congreso.

La Constitución establece como norma general que el presidente, vicepresidente, ministros del gobierno, ministros de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal general del Estado, el defensor del pueblo, el contralor general de la República, el subcontralor y los ministros del TSJE podrán ser sometidos a juicio político por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes, resultando en la pérdida de sus cargos. El proceso de juicio político se inicia en la Cámara de Diputados y se juzga en el Senado por mayoría de dos tercios. No hay ninguna ley o reglamento que establezca un procedimiento específico al respecto, lo que da lugar a incertidumbres jurídicas con respecto al debido proceso y expone a estos cargos a la voluntad del Congreso. Además, los juicios políticos podrían erosionar la independencia de las instancias judiciales responsables de administrar el proceso electoral - la Corte Suprema y el TSJE- en disconformidad con los principios internacionales que establecen que *“El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo (...), las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente”*.<sup>3</sup>

### C. Sistema Electoral

El presidente y el vicepresidente son elegidos por mayoría simple por un mandato de cinco años sin posibilidad de reelección. El Congreso se conforma por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados. Los senadores son elegidos a través de un sistema de representación proporcional en una única circunscripción nacional. Los miembros de la Cámara de Diputados también son elegidos por representación proporcional, pero en 18 circunscripciones electorales (una por cada uno de los 17 departamentos, y uno por la capital). Los 17 gobernadores para cada departamento son elegidos por mayoría simple. Los miembros del Parlasur (el parlamento del bloque comercial Mercosur) son elegidos por el mismo sistema electoral que se aplica a los senadores: por representación proporcional en una única circunscripción electoral nacional.

## VI. Administración Electoral

### A. Estructura y Composición

La administración de las elecciones en Paraguay es responsabilidad del TSJE. El Consejo de la Magistratura propone a los tres ministros del TSJE que son aprobados primero por el Senado y luego por el ejecutivo. Estos tres miembros reciben el tratamiento de ministro. El Código Procesal Civil establece que las decisiones del TSJE se toman por mayoría. Los niveles inferiores de la administración electoral incluyen 10 tribunales electorales, y en una escala inferior los 17 juzgados electorales; los integrantes de ambos organismos son seleccionados por el Consejo de la

---

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Observación General 32, pág. 19.

Magistratura y juramentados ante la Corte Suprema de Justicia. Las juntas cívicas se forman a nivel distrital y se ocupan de la entrega y recogida del material electoral incluyendo las actas de resultados electorales. Las juntas cívicas y el personal de las mesas receptoras de votos están formados por representantes de los partidos políticos, en proporción a su representación en el Congreso.

### *B. Administración Electoral*

Hubo confianza en el desempeño técnico del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), así como en su capacidad para administrar las elecciones, a pesar de ser percibido como un órgano politizado. El TSJE demostró un nivel considerable de preparación para la administración del proceso electoral y capacidad a la hora de ejecutar operaciones clave tales como la planificación de la transmisión de los resultados, la impresión de los boletines de voto y la distribución del material electoral.

El TSJE se esforzó en administrar un proceso inclusivo y transparente. Los representantes de los partidos políticos pudieron seguir y estar informados sobre las operaciones electorales. La MOE UE tuvo acceso permanente a la información solicitada y a las instalaciones y departamentos del TSJE. En niveles inferiores de la administración electoral, los observadores de la UE gozaron del mismo nivel de cooperación con los tribunales electorales y juzgados electorales.

El TSJE se enfrentó a varios desafíos en la administración de las elecciones, incluyendo la falta de un mecanismo efectivo que asegurara la implementación de sus decisiones por los niveles inferiores de la administración electoral y control limitado sobre las últimas fases del proceso electoral, específicamente en el día de la votación.

La MOE UE consideró que el TSJE tomó decisiones equilibradas en temas cruciales que afectaban a diferentes agrupaciones políticas. Mientras que aceptó las candidaturas al Senado de expresidentes mayormente del Partido Colorado, el TSJE también incluyó al Frente Guasú en las juntas cívicas, ocupando uno de los puestos anteriormente atribuidos al Partido Colorado. Por el contrario, las decisiones de algunos tribunales y juzgados electorales se basaron en preferencias políticas y, en algunas ocasiones, sobrepasaron sus mandatos. Tras una queja enviada por el Frente Guasú reclamando su derecho a ser representado en las juntas cívicas, las cuales son designadas de acuerdo con la representación de agrupaciones políticas en el Congreso, el TSJE instruyó a las juntas cívicas a incluir un miembro del Frente Guasú. Aunque la mayoría de las juntas cívicas acataron esta instrucción, algunos tribunales electorales y juntas cívicas se mantuvieron constantemente reacios a cumplirla. Por ejemplo, en Itapúa, en el departamento Central, algunas juntas cívicas estaban integradas solo por miembros de ANR y en Paraguarí y Cordillera los miembros de ANR se negaron a operar si se incluían miembros del Frente Guasú. La imposibilidad de establecer juntas cívicas en el plazo de 60 días antes de las elecciones no parece haber afectado a la preparación del proceso electoral. Al contrario, la controversia en torno a su composición tuvo un impacto en la confianza y la estabilidad del proceso.

El TSJE tiene un control limitado sobre la capacitación y la competencia de los miembros de mesa y sobre su conocimiento y la aplicación congruente de los procedimientos electorales. A menos que los partidos políticos lo soliciten, el TSJE no tiene la responsabilidad de capacitar a los miembros de mesa. En la práctica, la única capacitación recibida por los miembros de mesa se llevó a cabo por sus respectivas agrupaciones políticas. Las mesas receptoras de voto son las únicas instancias competentes para decidir sobre los quejas en el día de votación y sus decisiones no pueden ser apeladas.

El TSJE realizó entre el 10 y el 20 de abril una auditoría de los materiales electorales en presencia de representantes de los partidos políticos. Un maletín electoral en cada uno de los centros de votación fue escogido aleatoriamente y se revisó su contenido. La distribución del material electoral comenzó el 17 de abril. Aunque los materiales electorales se entregaron a los miembros de las juntas cívicas, se almacenaron en las Oficinas de Registro Electoral, las únicas oficinas permanentes del TSJE en cada distrito ya que las juntas cívicas no disponen de una oficina designada.

Los resultados electorales se transmitieron a través del Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP). El TREP fue un sistema de información informal y no vinculante destinado a aumentar el nivel de transparencia de los resultados electorales y disminuir el tiempo necesario para el cómputo de los resultados preliminares. Durante la noche de elecciones, las actas de resultados se transmitieron directamente desde los centros de votación mediante un sistema digital o por línea telefónica en aquellos centros de votación donde no había señal de internet. A pesar de la utilización del TREP, el cómputo final oficial y la declaración de resultados de las elecciones se lleva a cabo por el TSJE tras la recolección de todas las actas de las mesas receptoras, un proceso que demora varias semanas. Antes de las elecciones, se realizaron tres simulacros para probar el sistema TREP.

La falta de confianza en las juntas cívicas, responsables de la entrega de las actas de resultados electorales, aumentó la importancia del sistema TREP. Los resultados de las elecciones presidenciales, senadores y gobernadores fueron transmitidos y agregados utilizando el TREP. Los resultados de las elecciones para la Cámara de Diputados fueron introducidos y registrados en el sistema TREP a través del escaneo de las actas, pero no se hizo un cómputo de las mismas. La razón dada por el TSJE fue que para aplicar la fórmula D'Hondt (utilizada en el sistema de representación proporcional en Paraguay), hubiera sido necesario totalizar casi el 100 por ciento de los resultados ya que, de lo contrario, se hubiesen podido dar errores en la asignación de los últimos escaños que generasen falsas expectativas entre los candidatos. Las actas de resultados del TREP fueron publicadas. Esto ofreció al TSJE mayores garantías de obtener una copia adelantada de las actas de resultados enviada directamente desde las mesas de receptoras. El funcionamiento del sistema TREP tuvo en general una buena aceptación y contribuyó a aumentar la confianza pública en el proceso y a mitigar la falta de confianza en las juntas cívicas. La falta de confianza en las juntas cívicas, consideradas el campo de batalla de las agrupaciones políticas y de dudosa responsabilidad, generó dudas sobre su contribución positiva al proceso electoral.

## VII. Registro de Votantes

### A. Derecho al Voto

La Constitución otorga el derecho al voto a todos los ciudadanos paraguayos a partir de los 18 años. Sin embargo, el Código Electoral impone una serie de restricciones al derecho al voto que no está en consonancia con los principios internacionales sobre el derecho a la participación política. Estos incluyen la inhabilitación para votar de las personas sordomudas que no puedan hacerse entender, personas detenidas y los estudiantes de institutos de enseñanza militar y policial.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Artículo 25 PIDCP, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General 25, párrafo 10: “El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables (...). No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica”.

### *B. Registro de Votantes*

El registro de votantes se realiza de forma activa y pasiva. El registro activo consiste en que las personas vayan personalmente a inscribirse. Los ciudadanos que simultáneamente i) cumplieron 18 años antes de 2012, ii) nunca habían votado antes, y que iii) tenían una cédula de identidad, tuvieron que registrarse activamente en el padrón electoral del TSJE. Desde 2012 se lleva a cabo un registro pasivo ya que, cuando los ciudadanos cumplen 18 años, los datos recogidos en el Registro Civil Permanente se trasladan automáticamente al padrón electoral.

La última actualización del padrón electoral finalizó en junio de 2017. Se registraron un total de 4.241.507 votantes, lo que supuso un incremento de 725.234 nuevos votantes desde las elecciones de 2013. Los paraguayos que residen en Argentina, Brasil, EE.UU. y España pudieron registrarse a través de internet, sumando un total de 38.170 votantes adicionales. No hubo quejas oficiales con respecto al registro de votantes.

El mayor desafío del proceso de registro de votantes es la asignación adecuada de centros de votación a los ciudadanos que se registraron automáticamente. Para el registro automático de votantes, el padrón electoral utiliza la base de datos de cedulación de la policía, que no contiene necesariamente las direcciones actualizadas de los votantes. Esto se tradujo en que algunos votantes pudieron ser asignados a centros de votación que no correspondían con su residencia actual.

## **VIII. Registro de Partidos Políticos y Candidatos**

### *A. Registro de Partidos Políticos*

El registro de partidos políticos se rige por la Constitución y el Código Electoral y recae bajo la competencia del Tribunal Electoral de la Capital. La Constitución garantiza los derechos políticos de los ciudadanos, incluido el derecho a formar, unirse y participar en las actividades de un partido político.<sup>5</sup>

Los partidos políticos deben adherirse a ciertos principios, garantizar la democracia interna y tener un alcance y carácter nacional. Para su registro, los partidos políticos deben presentar una lista de afiliados equivalente al 0.50 por ciento de los votos válidos en las elecciones anteriores al Senado<sup>6</sup> y tener una estructura partidaria en la capital y en al menos en otros cuatro departamentos.

El Tribunal Electoral de la Capital es competente para decidir sobre las solicitudes de registro de partidos políticos. Las decisiones rechazando el registro pueden apelarse ante el TSJE. El registro puede ser cancelado si el partido recibe financiamiento de fuentes ilegales, no celebra elecciones internas durante dos períodos electorales consecutivos, no participa en dos elecciones consecutivas o no alcanza el uno por ciento del total de votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones.

Los partidos políticos con representación en el Congreso tienen derecho a dos subsidios estatales

---

<sup>5</sup> Artículos 22 y 25 PIDCP, Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General 25, párrafo 26: “El derecho a la libertad de asociación, en particular el derecho a fundar y a adherirse a organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas es un complemento esencial de los derechos amparados por el artículo 25”.

<sup>6</sup> El número de afiliados necesario para la creación de un partido o movimiento político a fin de participar en las elecciones generales de 2018 ascendió a 11.650 afiliados.

diferentes: el primero se asigna anualmente a los partidos que obtuvieron al menos un dos por ciento del total de los votos emitidos para el Congreso en las elecciones anteriores; y el segundo está destinado a sufragar los gastos de campaña y se distribuye 40 días después de las elecciones en proporción a los votos obtenidos. Los partidos deben presentar informes anuales sobre sus cuentas al TSJE, detallando el gasto de los fondos recibidos del Estado.

Además de los partidos políticos, la ley también extiende el derecho a participar en elecciones a las alianzas, coaliciones o movimientos políticos. El Código Electoral regula la creación y el funcionamiento de los partidos políticos, los movimientos políticos y las alianzas. En general, los requisitos para el registro de las agrupaciones políticas son inclusivos y se ajustan a los principios internacionales relacionados con la libertad de asociación.<sup>7</sup>

La Constitución establece que la disolución de los partidos y movimientos políticos solo puede ser efectiva por sentencia judicial. Sin embargo, el Código Electoral establece que los movimientos políticos dejan de existir si no compiten en las elecciones para las que fueron creados. Aunque los partidos políticos solo pueden funcionar a nivel nacional, los movimientos políticos pueden también operar a nivel regional. Las alianzas formadas para las elecciones dejan de existir después de la declaración de los resultados electorales oficiales. Una coalición es una organización político-electoral formada entre dos o más partidos o movimientos políticos. Las alianzas solo reciben la subvención estatal para sufragar la campaña, mientras que los partidos políticos, los movimientos políticos y las coaliciones también reciben el subsidio estatal anual.

### *B. Registro de Candidatos*

El 17 de diciembre de 2017 las agrupaciones políticas celebraron elecciones primarias simultáneamente para elegir sus candidatos a las elecciones generales de 2018. A partir de ahí, las agrupaciones políticas pudieron presentar sus listas de candidatos hasta el 31 de enero de 2018. Candidatos independientes no pueden postularse para los cargos de elección uninominal, como presidente y gobernadores, lo que es contrario a los principios internacionales sobre el derecho a ser elegido.<sup>8</sup>

Diez organizaciones políticas disputaron las elecciones presidenciales.<sup>9</sup> Un total de 29 agrupaciones políticas presentaron listas de candidatos al Senado, y hubo 50 listas para la Cámara de Diputados. Un total de 29 organizaciones políticas compitieron por Parlasur.

El proceso electoral se llevó a cabo en un clima de incertidumbre jurídica en cuanto a la elegibilidad de los expresidentes para candidatarse al Senado, debido a la fallo tardío de la Corte Suprema. Diferentes partidos interpusieron acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema contra la

---

<sup>7</sup> Artículos 22 y 25 PIDCP, Comité Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General 25, párrafo 26.

<sup>8</sup> PIDCP, Comité Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General 25, párrafo 15: “Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política” y párrafo 17 “El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos”.

<sup>9</sup> Las agrupaciones políticas incluían al Partido Colorado-ANR, Gran Alianza Nacional Renovada (Alianza Ganar), Partido Socialista Democrático Herederos, Partido Frente Amplio, Partido Verde Paraguay, Partido del Movimiento Patriótico Popular, Movimiento Reserva Patriótica, Movimiento Nacional Artistas del Paraguay, Movimiento Político Soberanía Nacional, Movimiento Político Cívico Nacional Unámonos.

decisión del TSJE en aceptar estas candidaturas. El 11 de abril la Corte Suprema confirmó la decisión del TSJE. Siguió siendo incierto si el Congreso recién elegido respetaría la decisión de la Corte Suprema, o se negaría a tomar juramento a los expresidentes ignorando así la decisión de la Corte. Independientemente de la materia en cuestión, el hecho de que el Congreso no siempre acate las decisiones del poder judicial da lugar a una debilidad institucional que compromete el estado de derecho y el equilibrio entre los tres poderes del Estado.

Se presentaron ante el TSJE y otros tribunales inferiores ocho impugnaciones contra listas de candidatos al Senado, la Cámara de Diputados, los gobernadores y las asambleas departamentales.<sup>10</sup> Todas fueron rechazadas por los respectivos tribunales electorales. Estas decisiones fueron apeladas ante el TSJE, que confirmó las decisiones de los tribunales inferiores.

La presencia de candidatos acusados de corrupción en las listas al congreso originó divergencias evidentes en el seno de los partidos. Los partidos políticos esperaban que estos candidatos renunciaran voluntariamente y no usaron los mecanismos internos disponibles para retirarlos de las listas. La MOE UE considera que no hubo suficiente voluntad política para retirar estos candidatos de las listas y que las presuntas dificultades para implementar los mecanismos internos previstos en los estatutos partidarios fueron utilizadas como excusa. Esto reveló debilidades en las estructuras políticas de los partidos.

## IX. Campaña Electoral y Ambiente Pre-Electoral

### A. Campaña Electoral

Durante el periodo de campaña no se reportaron restricciones a la libertad de expresión, movimiento y reunión. El período de la campaña duró dos meses, del 19 de febrero al 19 de abril. La campaña electoral fue históricamente de bajo perfil en comparación con las elecciones anteriores y particularmente con las primarias de diciembre de 2017.<sup>11</sup> Salvo ANR, PLRA y el Frente Guasú, las agrupaciones políticas más pequeñas tuvieron una reducida o nula presencia. A diferencia de las primarias de diciembre, que fueron muy disputadas e involucraron una movilización masiva de votantes en una campaña de alto costo, en estas elecciones la mayoría de los eventos fueron a pequeña escala, como visitas puerta a puerta o pequeñas reuniones a nivel local. Sin embargo, también se observaron algunos mítines multitudinarios. Los contendientes fueron reacios a gastar todos sus recursos financieros en la campaña, ya que querían tener suficientes fondos para financiar el despliegue de sus miembros de mesa y apoderados durante la jornada electoral. Además, en Paraguay es una práctica habitual que los partidos políticos faciliten el transporte de los votantes a las mesas electorales y les brinden "incentivos financieros" antes de votar. Las redes sociales reemplazaron en gran medida a los métodos tradicionales de hacer campaña. Esto fue particularmente beneficioso para las agrupaciones políticas más pequeñas, que pudieron difundir sus propuestas a un costo menor y a un público más amplio.

---

<sup>10</sup> Lista de diputados en el departamento de Amambay por el PLRA, Partido del Movimiento al Socialismo (P-MAS); Lista de diputados nacionales y departamentales en Caaguazú, diputados en Paraguari, diputados en Alto Paraná, diputados del Partido de la Juventud, senadores del Partido del Movimiento Patriótico Popular.

<sup>11</sup> La MOE UE asistió a 47 eventos de campaña en 12 de los 17 departamentos del país organizados por ANR, Alianza GANAR, PLRA, Frente Guasú, Partido Encuentro Nacional (PEN), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Hagamos y Movimiento Reserva Patriótica en Amambay, Caaguazú, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Capital, Guairá, Itapúa, Misiones, Paraguari y San Pedro.



El presidente Cartes hizo campaña como candidato al Senado mientras se encontraba en ejercicio de sus funciones<sup>12</sup> y acompañó el candidato presidencial de ANR, Mario Abdo Benítez a eventos de campaña en vehículos del Estado. El 17 de abril, poco antes de las elecciones, el presidente Cartes inauguró un importante proyecto público en Itapúa. Aunque dicha actividad no está prohibida por ley, era probable que pudiera beneficiar la campaña del partido en el gobierno. La MOE UE observó algunos casos donde se utilizaron recursos públicos con fines electorales, como la utilización de programas sociales estatales, la distribución de medicamentos, y influencia indebida sobre los funcionarios públicos para que contribuyeran financieramente y asistieran a eventos de campaña del partido gobernante durante su horario laboral.<sup>13</sup>

Además de varias alegaciones de compra de votos y de retención de cédulas de identidad recibidas por la MOE UE en todos los departamentos, los representantes de los dos principales partidos a nivel local reconocieron abiertamente que estas son prácticas habituales y que los votantes esperan recibir dinero, productos básicos y favores políticos. La MOE UE observó directamente la compra de votos en los departamentos de Cordillera y Caaguazú. Tanto ANR como PLRA distribuyeron productos y dinero a las comunidades indígenas en Boquerón y Presidente Hayes.

La MOE UE observó la existencia de “corralones” en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes. Esta práctica implica que los indígenas sean encerrados en cercados al aire libre con alimentos y bebidas alcohólicas durante los días previos y durante la jornada electoral para evitar que voten.

#### *B. Financiamiento de Campaña*

La Ley 4743/12 sobre Financiamiento Político se aplicó por primera vez en estas elecciones generales. Con el fin de lograr una aplicación más efectiva de la ley, el TSJE emitió una resolución que requería a las agrupaciones políticas abrir una cuenta bancaria, designar un administrador financiero y declarar sus gastos al TSJE a través de una plataforma en internet denominada SINAFIP (Sistema Nacional de Financiamiento Político).

Las agrupaciones políticas financian sus campañas a través de fuentes privadas y públicas. Es común que los partidos más grandes organicen eventos para la recaudación de fondos como cenas, emisión de bonos y rifas. Los partidos políticos también reciben un subsidio público para el financiamiento de la campaña, que se reparte proporcionalmente al número de votos recibido por cada partido. Sin embargo, esta subvención se hace efectiva 40 días después de las elecciones y los partidos con recursos económicos limitados tuvieron que solicitar préstamos bancarios para financiar sus actividades de campaña. En las elecciones generales de 2018, se estableció un límite de gasto de aproximadamente USD 6 millones. Las contribuciones individuales se limitaron a USD 98.000.

La ley sobre financiamiento de campañas es un paso positivo en aras de la transparencia. Sin embargo, no es aplicable en las elecciones primarias y persiste además la ausencia de un

---

<sup>12</sup> Dos eventos en el departamento Central, uno en Caaguazú, uno en Concepción y uno en Cordillera.

<sup>13</sup> En el departamento de Boquerón, los funcionarios públicos promovieron programas sociales como Tekoporã y FONACIDE y un par de días antes de las elecciones distribuyeron kits de emergencia en una actividad de campaña de ANR. La MOE UE observó directamente como la oficina de ANR en Canindeyú distribuyó medicamentos del Instituto de Prevención Social (IPS). Los observadores de la MOE UE informaron sobre la presión política que se ejerció sobre empleados públicos para que apoyasen al partido gobernante y asistiesen a las actividades de campaña del partido en Itapúa, Misiones, Paraguari, Guairá, Central, Asunción y Caaguazú.

mecanismo efectivo de supervisión y sanción. Aunque el TSJE es responsable de controlar el cumplimiento de la normativa sobre financiamiento de campaña, la ley no le otorga suficientes poderes de supervisión e investigación para cumplir con este mandato y su función se limita a la verificación y contabilidad de los gastos reportados. Para llevar a cabo investigaciones efectivas sobre el origen de los fondos de manera coordinada, el TSJE precisaría de una mayor cooperación con otras instituciones, tales como la Fiscalía, la Contraloría, la Sub-secretaría de Estado de Tributación, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD). Además, las sanciones previstas por la no presentación de cuentas se ciñen a la suspensión del subsidio público para los gastos de campaña o multas, que no constituyen un elemento disuasorio eficaz para los partidos mayoritarios. Finalmente, al contrario que los partidos políticos y las coaliciones, puede darse el caso de que los movimientos políticos formados con fines electorales no rindan cuentas de sus gastos de campaña, ya que su estatus legal se extingue después de la jornada electoral.

## **X. Observación Nacional e Internacional**

### *A. Observación Electoral Nacional*

No existe a nivel nacional un grupo coordinado de observadores doméstico. Algunas organizaciones participaron como observadores enfocándose en facetas específicas del proceso. La Fundación Saraki desplegó 300 personas para observar el acceso de las personas con necesidades especiales a los centros de votación. Semillas para la Democracia desplegó 120 personas en cuatro departamentos, enfocándose particularmente en la inclusión de mujeres e indígenas. En el marco de un acuerdo interinstitucional entre el TSJE y la Fundación Promoción Ciudadana (FUPROCI) liderado por un exdirector del Registro Electoral, se organizó un proyecto piloto por lo cual se desplegaron 100 estudiantes de la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay (UPAP) en seis departamentos del país.

La inexistencia de normativa para la observación nacional genera incertidumbres con respecto a qué organizaciones pueden observar las elecciones y cuáles son los derechos y obligaciones de los observadores nacionales. La ausencia de un movimiento organizado de la sociedad civil, que no solo observara el proceso electoral sino también abogara por los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y la responsabilidad de los representantes electos, fue una de las deficiencias identificadas en estas elecciones.

### *B. Observación Electoral Internacional*

Además de la MOE UE, hubo otras misiones de observación internacional en Paraguay. Entre ellas, la Organización de Estados Americanos (OEA), Transparencia Electoral, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPAL), el Instituto de Democracia y Elecciones (IDEMOE), el Observatorio para la Democracia del PARLASUR, la Federación Interamericana de Abogados (FIA), IDEA Internacional, el Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y el Consulado Uruguayo.

La Misión de Observación Electoral de la OEA, encabezada por la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, estuvo integrada por 40 observadores. Un equipo inicial responsable por operaciones llegó el 21 de abril y otro equipo pequeño permaneció hasta el 4 de mayo. La Misión de Observación Electoral de UNIORE, encabezada por Patricio Santamaría, presidente del Servicio Electoral de Chile (SERVEL), comenzó sus actividades de observación el 1 de abril y desplegó 48

observadores en Asunción. Transparencia Electoral fue liderada por Rubén Perina y desplegó 52 observadores, también en Asunción.

Las misiones de observación internacionales hicieron públicas sus conclusiones preliminares el 23 de abril. La OEA y Transparencia Electoral mencionaron varias deficiencias en el período preelectoral, como la falta de criterios consistentes con respecto a la composición de las juntas cívicas y los integrantes de las mesas receptoras de voto. Además, ambas misiones consideraron que la difusión de sondeos a boca de urna durante la jornada electoral era contraria a la ley electoral.

La OEA indicó que durante la apertura de las mesas electorales un número considerable de miembros de mesa llegó tarde a sus puestos, lo que ocasionó retrasos en el proceso de apertura. Además, recomendó mejorar los mecanismos de obtención del domicilio en el registro de votantes; garantizar la equidad de condiciones para los partidos políticos durante la campaña, particularmente en los medios de comunicación; establecer cuotas de género más equitativas y desarrollar mecanismos de control apropiados para el financiamiento político.

Transparencia Electoral consideró que la jornada electoral se desarrolló con normalidad a pesar de algunas dificultades recurrentes como las demoras o la falta de infraestructura adecuada en algunos centros de votación. Además, recomendó mejorar la ley de financiamiento político con el fin de incluir los gastos incurridos durante las elecciones primarias y la implementación de auditorías de gasto. También destacó que, si bien la ley de financiamiento político estipula que los partidos políticos deberían tener cuentas bancarias, algunos partidos políticos informaron que tuvieron dificultades para abrir una cuenta.

## **XI. Medios de Comunicación en las Elecciones**

### *A. Contexto de Medios de Comunicación*

Paraguay cuenta con una extensa red de medios de comunicación. Sin embargo, la propiedad de estos medios se concentra en manos de unos pocos individuos, lo que limita el pluralismo y posiblemente la independencia editorial de los periodistas. A pesar de que la Constitución prohíbe que los candidatos sean propietarios de medios de comunicación, numerosos candidatos ejercen influencia en medios cuyos propietarios son parientes cercanos.

La televisión sigue siendo la principal fuente de información, con canales privados líderes en audiencia. La radio también juega un papel clave, especialmente en áreas rurales donde las radios comunitarias operan en paralelo con emisoras de radio nacionales públicas y privadas. La mayoría de la prensa escrita también está disponible en internet, como ABC Color, Última Hora y La Nación. Dado que alrededor del 90 por ciento de la población tiene acceso a internet, el uso de las redes sociales se ha incrementado significativamente.<sup>14</sup>

### *B. Marco Legal*

La Constitución garantiza las libertades de expresión y de prensa, así como el pluralismo. La difamación sigue siendo un delito penal, lo que es contrario a los principios internacionales sobre libertad de opinión y expresión. La adopción de la Ley de Acceso Ciudadano a la Información

---

<sup>14</sup> <http://www.internetworldstats.com/south.htm>

Pública fue un paso positivo, ya que amplió la libertad de información y proporcionó una herramienta adicional para que los periodistas obtuvieran información de las instituciones públicas. Los ciudadanos pueden, por tanto, enviar una solicitud de información a través de un portal centralizado, y las instituciones públicas tienen un plazo de 15 días para responder. Sin embargo, no hay sanciones por la falta de respuesta de las instituciones públicas.

El Código Electoral regula la cobertura informativa durante la campaña electoral. Para la difusión de sus campañas, los contendientes tienen derecho tanto al acceso gratuito como a la compra de espacios en medios impresos y electrónicos. El TSJE emitió la Resolución N° 33/2018 que reguló la emisión gratuita de mensajes de campaña en los medios de comunicación. Del 10 al 19 de abril de 2018, cada agrupación política tenía derecho a un minuto de tiempo de emisión gratuito en cualquier medio de electrónico, preferiblemente entre las 6:00 p.m. y las 10:00 p.m. En el mismo período, los periódicos debían dedicar a la campaña una página por ejemplar, que se distribuiría entre los contendientes interesados. La ley estipula un período de silencio de 48 horas antes de la jornada electoral. Se observaron muchas infracciones al período de silencio de la campaña, incluso durante las votaciones. Durante la jornada electoral, se publicaron sondeos a boca de urna, tanto en internet como en medios tradicionales, lo que infringe la ley electoral que solo permite la difusión de los resultados de los sondeos a boca de urna una hora después del cierre de las mesas electorales.

El Código Electoral prohíbe publicar encuestas de opinión dentro de los 15 días anteriores a la jornada electoral. La constitucionalidad de esta disposición fue anteriormente cuestionada en la Corte Suprema, la cual declaró su inconstitucionalidad. Sin embargo, las decisiones de la Corte Suprema respecto a la inconstitucionalidad de disposiciones legales solo tienen efecto sobre las partes que las impugnaron y no sobre el resto de ciudadanos (efectos *inter partes* y no *erga omnes*). Esto crea situaciones de desigualdad ante la ley. Por tanto, en cuanto los periódicos Última Hora, La Nación y Radio Montecarlo, Acción TV, SA que incluye el canal de televisión Telefuturo fueron exentos del cumplimiento de esta disposición, ya que presentaron la acción de inconstitucionalidad, todos los demás medios que no presentaron una acción de inconstitucionalidad siguieron sujetos a los plazos establecidos por la ley. La mayoría de los interlocutores criticaron las encuestas de opinión y los sondeos a boca de urna, lo que originó un debate sobre su credibilidad y posible regulación.

### *C. Monitoreo de Medios de Comunicación*

La MOE UE comenzó su monitoreo de medios de comunicación el 21 de marzo, el primer día del período oficial de campaña en los medios. La muestra incluyó cuatro canales de televisión: la cadena estatal Paraguay TV y la privada Telefuturo, Sistema Nacional de Televisión (SNT) y Red Paraguaya de Comunicación (RPC); tres canales de radio: el medio estatal Radio Nacional y las privadas Radio Monumental y Radio Abc Cardinal; y tres periódicos con cobertura nacional: Última Hora, Abc Color y La Nación.

El monitoreo realizado por la MOE UE reveló que los dos candidatos principales monopolizaron la cobertura de la campaña presidencial en los medios. La prensa escrita dedicó el 57 por ciento de la cobertura a Mario Abdo Benítez y el 43 por ciento a Efraín Alegre. Los medios audiovisuales también asignaron el 57 por ciento de su cobertura al candidato del Partido Colorado-ANR y el 43 por ciento al candidato de Alianza Ganar. Los medios privados cubrieron la campaña política en varios tipos de programas: entrevistas, programas de debate y publicidad pagada, mientras que los medios públicos solo otorgaron los espacios gratuitos según la ley. A medida que se acercaban las elecciones, los medios públicos también intensificaron la difusión de los logros del gobierno. Tanto

los medios públicos como privados difundieron ampliamente un anuncio sobre Ñande Paraguay, una organización de la sociedad civil del Grupo Cartes.

En cuanto los canales de televisión SNT y RPC y el diario La Nación fueron visiblemente críticos con el candidato de la oposición, los demás medios de comunicación monitoreados mostraron un tratamiento más equilibrado hacia los dos principales contendientes. El tono de la cobertura editorial de Paraguay TV y el canal de televisión privado Telefuturo y el periódico Última Hora fueron los más equilibrados. Los medios en internet proporcionaron una importante fuente de información política y electoral, incluso a través de las redes sociales, lo que contribuyó a que los votantes pudieran tomar una decisión más informada.

Algunos candidatos aprovecharon los espacios gratuitos otorgados por ley, pero la mayoría prefirió transmitir sus mensajes de campaña a través de las redes sociales. La MOE UE observó en los medios monitoreados una distinción difusa entre la publicidad política gratuita y la pagada. Solo los canales públicos Paraguay TV y RPC garantizaron espacios de emisión gratuitos como establecían los reglamentos del TSJE. Algunos medios de comunicación no cumplieron con la obligación de aplicar a todos los contendientes políticos las mismas tarifas para su publicidad política. La MOE UE no tuvo conocimiento de quejas oficiales con respecto a los medios de comunicación. De cualquier forma, no existe un mecanismo sancionador para abordar los delitos relacionados con los medios de comunicación.

Una semana antes de las elecciones se celebró un debate presidencial entre los dos candidatos principales que fue ampliamente difundido por los canales de televisión y radio, así como por los medios de comunicación en internet. El debate fue organizado por el grupo de la sociedad civil Desarrollo en Democracia (DENDE).

## **XII. Participación de la Mujer**

En Paraguay las mujeres representan el 49 por ciento del electorado. Sin embargo, el número de candidatas está lejos de alcanzar este porcentaje. A pesar de los avances en la participación de las mujeres, el escaso apoyo al empoderamiento femenino obstaculizó los esfuerzos para lograr una equidad de género en la escena política. El TSJE está compuesto por tres miembros, uno de los cuales es una mujer. La Corte Suprema tenía nueve ministros, de los cuales tres eran mujeres. El artículo 32 del Código Electoral establece que los estatutos de los partidos políticos deben prever mecanismos adecuados para la promoción de las mujeres, como la inclusión de al menos un 20 por ciento de mujeres en las listas de candidatos y el mismo porcentaje en cargos de decisión en el partido. La ley prevé que en las candidaturas se incluya al menos una mujer por cada cinco hombres sin especificar en qué posición deben ir en las listas de candidatos. En consecuencia, las mujeres a menudo son colocadas en las posiciones inferiores de las listas de candidatos.

Las declaraciones de los candidatos desalentando las demandas de equidad de las mujeres no contribuyen a la promoción de la igualdad de oportunidades en su derecho a presentarse a las elecciones. Además, los movimientos y grupos de mujeres que abogan por la equidad son con frecuencia estigmatizados y a menudo objeto de insultos y comentarios denigrantes. La igualdad de derechos políticos y la participación en la vida pública de hombres y mujeres es uno de los principios para la celebración de elecciones creíbles a los cuales Paraguay se ha comprometido al ratificar en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1987. El proyecto de ley sobre la Paridad Democrática, pendiente de aprobación en el Congreso, tiene como objetivo

aumentar la participación de las mujeres a un 50 por ciento, tanto en las listas de candidatos como en las instituciones públicas.

Ninguna mujer fue candidata a la presidencia y solo una a la vicepresidencia. De los 15.597 candidatos, 6.031 eran mujeres, equivaliendo el 38,6 por ciento. Para el Senado, solo cinco de las 29 listas estaban encabezadas por mujeres y para la Cámara de Diputados solo 46 de las 760 listas. Además, de los 133 candidatos para gobernador, solo 11 eran mujeres.

El posicionamiento de las candidatas en los últimos lugares de las listas dio lugar a una menor representación en los nuevos órganos elegidos. De los 45 senadores recién elegidos ocho son mujeres, una menos que en el Senado anterior - dos de ANR, tres de PLRA, una del Frente Guasú, una de PPQ y una de PDP. En la Cámara de Diputados con 80 escaños, hubo también una disminución en el número de mujeres elegidas de 14 a 12 - cinco de ANR, dos de PLRA, dos de Alianza Ganar, dos de PEN y una de PPQ. Ninguna mujer fue elegida gobernadora.

### **XIII. Participación de Pueblos Indígenas**

No existen cifras oficiales de población de pueblos indígenas, lo que dificulta la posibilidad de analizar su inclusión en la vida pública. Sin embargo, el número de votantes indígenas se ha visto incrementado como consecuencia de las campañas de inscripción realizadas por el Registro Civil y el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INDI). Nunca ha habido un representante político electo que se identifique como indígena. Para las elecciones de 2018, el Movimiento Político Plurinacional Indígena del Paraguay (MPIP) presentó candidaturas. Los pueblos indígenas son particularmente afectados por la práctica de los corralones para impedir que voten.

La Unión Europea ha dado seguimiento a las recomendaciones de la MOE UE 2013 y ha apoyado la inclusión de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas en el proceso electoral a través de una serie de proyectos. Estos incluyen "Democracia Reka" implementado por Semillas para la Democracia, la "Participación de los ciudadanos en los procesos democráticos y electorales y la promoción de la transparencia", implementado por Tierraviva en asociación con la Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (CODEHUPY), "Promoción de democracia a través del fortalecimiento de las capacidades de la Administración Electoral Nacional", implementado por IDEA Internacional que apoya al TSJE principalmente en temas de inclusión y financiamiento político, y "Mejorando la participación política electoral de los pueblos indígenas y mujeres en Paraguay", implementado por Diakonia y Tierraviva. Este último proyecto en el Departamento de Presidente Hayes proporcionó además 21.500 cédulas de identidad a indígenas y agregó 350 nuevas personas al padrón electoral.

### **XIV. Participación de Personas con Necesidades Especiales**

Según el Plan Nacional del Gobierno para las Personas con Discapacidad, el 10,7 por ciento de la población tiene algún tipo de discapacidad. El Estado garantiza la participación de personas con necesidades especiales en el sector público. En este sentido, los datos de la Secretaría del Servicio Público de diciembre de 2015 incluyen 1.292 personas con necesidades especiales como funcionarios.

En consonancia con una recomendación de la MOE UE 2013, el TSJE hizo esfuerzos para la inclusión de las personas con necesidades especiales. En las elecciones generales de 2018, hubo algunos candidatos pertenecientes a este colectivo. Los electores elegibles con movilidad limitada

podían registrarse a través de internet para votar en centros de votación accesibles o en el domicilio. Se inscribieron un total de 5.319 personas para votar en un centro de votación accesible y 409 para votar desde su domicilio. El TSJE también dispuso en cada centro de votación de plantillas en braille y materiales en lengua de signos.

Durante la jornada electoral, la Fundación Saraki, con el apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia, llevó a cabo un ejercicio de observación para evaluar el acceso a las mesas electorales. Sus conclusiones fueron que el 55 por ciento de los centros de votación observados eran accesibles para personas con discapacidad. Además, el 86 por ciento de los centros de votación observados no contaba con una mesa de consulta donde las personas podían obtener información y materiales, como boletines de voto en braille, lupa o materiales en lengua de signos, con el fin de posibilitar y facilitar la votación de este colectivo de votantes. En el 69 por ciento de los casos observados por Saraki, los miembros de las mesas electorales aplicaron los procedimientos del voto asistido.

## **XV. Justicia Electoral**

### *A. Delitos Electorales*

Los delitos electorales se tipifican en los artículos 275 a 280 del Código Penal y en los artículos 315 a 330 del Código Electoral. Debido a su naturaleza penal, los delitos electorales recaen en los tribunales penales ordinarios. Las infracciones electorales están reguladas en los artículos 331 a 337 del Código Electoral y se sancionan con multas. Los delitos incluyen votar más de una vez, la retención de cédulas de identidad, la destrucción de materiales de campaña, causar disturbios en las mesas electorales y votar sin los documentos adecuados. Las sanciones por delitos electorales incluyen multas, inhabilitación para elegir y ser elegido y penas de prisión. El Código Penal prevé penas de prisión de hasta cinco años por la destrucción de materiales electorales, la colocación de carteles en lugares no autorizados, el soborno o la votación ilegal, las cuales son excesivas y contrarias a los compromisos internacionales.

La Fiscalía investigó 32 casos relacionados con las elecciones. La mayoría de ellos estaban relacionados con campañas electorales antes del período oficial, derribo de carteles y la difusión de información falsa sobre los candidatos. Dos de las denuncias se referían a la falsificación de documentos electorales y otra por el soborno para la obtención de una cédula de identidad. Es probable que estos casos se desestimen debido a la falta de pruebas confiables y a la ausencia de un sistema sancionador para aplicar las penas.

Durante la jornada electoral, la Fiscalía General estableció un centro de monitoreo de denuncias que recibió un total de 73 denuncias, una cifra menor que en las elecciones anteriores. Los principales incidentes reportados estuvieron relacionados con agresiones físicas, venta de cédulas de identidad, compra de votos y coacción. Los departamentos con mayor número de denuncias fueron Capital, Central y Alto Paraná. La Fiscalía General no abrió una investigación sobre la publicación ilegal de los resultados de los sondeos a boca de urna durante la jornada electoral, ya que consideró que se hizo de forma anónima.

### *B. Impugnaciones y Recursos*

Las controversias en materia electoral se resuelven dentro de la estructura de la administración electoral, la cual tiene poderes judiciales, así como independencia administrativa y jurisdiccional. La justicia electoral se ejerce a través del TSJE, los tribunales electorales, los juzgados electorales,

las fiscalías y las mesas receptoras de voto.

Las decisiones de los juzgados electorales pueden apelarse ante los tribunales electorales, cuyas decisiones pueden ser apeladas ante el TSJE. Las decisiones del TSJE pueden apelarse ante la Corte Suprema mediante una acción de inconstitucionalidad. La ley establece un período de 15 días para que la Corte Suprema resuelva los recursos, sin embargo raramente se resuelven dentro de este plazo. Esto resultó en una acumulación de acciones de inconstitucionalidad en la Corte Suprema, algunas de las cuales se interpusieron en 2017, relativas al proceso electoral de 2018. El mecanismo establecido para la resolución de impugnaciones y recursos no proporciona una tutela judicial oportuna y efectiva.

Las dos acciones judiciales más controvertidas se refirieron a las acciones contra la candidatura de expresidentes para el Senado y la acción relacionada con la composición de las juntas cívicas.

Diferentes partidos interpusieron ante la Corte Suprema seis apelaciones contra la decisión del TSJE de aceptar las candidaturas al Senado del actual presidente y anteriores presidentes y vicepresidentes. La Corte Suprema no decidió sobre las mismas hasta el 11 de abril. El pleno de la Corte Suprema decidió a favor de estas candidaturas ya que consideró que no existían impedimentos constitucionales para que se postulasen como candidatos. A pesar de la decisión de la Corte Suprema, el Congreso puede rechazar su juramentación y revocarlos, como sucedió con el expresidente Nicanor Duarte Frutos en 2008 cuando el Congreso desestimó la decisión de la Corte Suprema.

ANR presentó una acción ante la Corte Suprema contra una decisión del TSJE de cambiar la composición de las juntas cívicas de cinco miembros al reasignar un puesto ocupado por ANR al Frente Guasú. Inicialmente, las juntas cívicas estaban conformadas por tres miembros de ANR y dos del PLRA, en base a la representación proporcional de los partidos en el Congreso con la aplicación de la fórmula D'Hondt. El Frente Guasú, el tercer partido con mayor representación en el Congreso, presentó un recurso al TSJE, argumentando que la composición de las juntas cívicas debía respetar el sistema de representación proporcional, pero sin la aplicación de la fórmula D'Hondt que daría como resultado que el Frente Guasú ocuparía un puesto en todas las juntas cívicas. Como la Corte Suprema no examinó el caso, las juntas cívicas se formaron de acuerdo con la decisión del TSJE resultando en dos puestos para ANR, dos para PLRA y uno para el Frente Guasú.

## **XVI. Jornada Electoral y Período Post-Electoral**

### *A. Votación y Conteo*

La MOE UE observó la jornada electoral en 440 mesas receptoras de votos en todo el país. La mayoría de las mesas observadas abrieron a tiempo o con un retraso de 30 minutos. La mayor parte de las mesas estaba compuesta por 3 miembros: un representante de ANR, uno del PLRA y un tercero de UNACE o del Frente Guasú. Entre ellos, hubo una considerable representación de mujeres.

La votación se llevó a cabo de forma organizada y en un ambiente tranquilo. La votación fue evaluada positivamente en el 98 por ciento de las mesas. Se observaron actividades de campaña y la presencia de puestos de partidos políticos en las inmediaciones de los centros de votación. Representantes de partidos políticos, sobre todo de ANR y PLRA y, en menor medida, del Frente Guasú, estuvieron presentes en las mesas de votación. Los observadores de la UE informaron sobre



una baja presencia de observadores nacionales. Las mesas siguieron los procedimientos que aseguran la integridad y transparencia de la votación. En algunas mesas, se observó una protección inadecuada del secreto de voto debido a una disposición inadecuada de las mesas. La actuación de los miembros de mesa fue en su mayoría evaluada como buena o muy buena. A pesar de las largas filas, los votantes que esperaban en el momento del cierre de mesas pudieron votar. La mayoría de los centros de votación fueron accesibles para los votantes con necesidades especiales. A lo largo del día se anunciaron los resultados de las sondeos a boca de urna, lo que incumplía la ley que establece que su publicación debe ser realizada solamente una hora después de finalizada la votación.

Aunque desde las últimas elecciones hubo un aumento significativo en el número de mesas electorales, éstas no acercaron el voto a los electores ya que se ubicaron en los mismos centros de votación existentes en 2013. Por lo tanto, los centros de votación fueron los mismos tanto en número como en localización y solo las mesas de votación en cada centro de votación aumentaron. Como resultado, el transporte de votantes sigue siendo un problema, al igual que en elecciones anteriores, y fue observado durante toda la jornada. El transporte de votantes organizado por los principales partidos políticos impacta en la igualdad de condiciones entre los contendientes, y se considera un factor que influye en los votantes a la hora de elegir a sus representantes.

El conteo de votos se inició inmediatamente tras el cierre de las mesas de votación observadas. La integridad del proceso de conteo fue suficientemente asegurada y se siguieron los procedimientos establecidos. Los representantes de las agrupaciones políticas recibieron copias de las actas de resultados. La evaluación general del proceso de cierre y conteo fue buena o muy buena en el 88 por ciento de las mesas observadas y la evaluación de la transparencia del proceso fue buena o muy buena en el 89 por ciento..

### *B. Cómputo de Resultados*

Los observadores de la UE estuvieron presentes permanentemente en los tribunales electorales durante todo el proceso de cómputo y cumplieron 154 formularios de observación. La integridad de las actas de resultados se evaluó como buena o muy buena en el 98 por ciento de los casos e indicaron altos niveles de transparencia. Sólo en la Segunda Sala en Asunción y en Ciudad del Este se valoraron los cómputos como aceptables. En el 87 por ciento de los casos, se proporcionaron copias de las actas de resultados a los representantes de los partidos políticos que las solicitaron. Los observadores y los representantes políticos pudieron observar el cómputo provisorio sin restricciones indebidas. La comparación entre los resultados del TREP y las 27 actas de resultados de las mesas electorales recibidas por los observadores de la UE mostró inconsistencias en tres actas con errores en los votos atribuidos a UNACE, Movimiento Cívico Nacional y ANR.

Después del conteo, las actas de resultados se escanearon y transmitieron desde las mesas de votación al TSJE a través del sistema TREP. Estos resultados no se consideraron oficiales sino preliminares. El cómputo oficial, denominado cómputo provisorio, realizado por los tribunales electorales, comenzó el 23 de abril y se basó en las actas físicas que se recibieron desde las mesas electorales. Cada tribunal electoral se dividió en tres salas asignada a cada uno de sus tres jueces, que llevaron a cabo el cómputo de forma simultánea. Los resultados del cómputo provisorio se transmitieron al TSJE para su cómputo oficial final. Los tribunales electorales no son competentes para resolver sobre las actas impugnadas ya que estas deben enviarse al TSJE para su resolución.

El plazo para que los tribunales electorales finalizaran con el cómputo provisorio era el 3 de mayo,

pero la mayoría de ellos terminaron para finales de abril. En Itapúa, el proceso se demoró debido a la interposición de dos recursos contra los jueces que llevaban a cabo el cómputo. De acuerdo con los procedimientos, cuando se solicita la recusación de un juez, el proceso debe suspenderse hasta que el TSJE decida sobre el asunto. Alianza Ganar solicitó la recusación de uno de los jueces alegando que estaba favoreciendo a ANR. Una segunda solicitud de recusación fue presentada por el Movimiento Somos Paraguay argumentando que uno de los jueces no permitía a los representantes de las agrupaciones políticas verificar los resultados con los certificados originales. El TSJE designó un juez interino para continuar con el cómputo. La razón por la que algunos departamentos tardaron más en finalizar el cómputo provisorio fue que algunos tribunales electorales cubrieron más de un departamento. Por lo tanto, tuvieron que finalizar el cómputo de resultados en un departamento antes de que comenzar con el del otro.

El TSJE inició el cómputo final el 4 de mayo, resolviendo las actas impugnadas. Las actas impugnadas durante el cómputo provisorio ascendieron a un total de 4.061 para las seis elecciones.<sup>15</sup> Estas incluían actas con omisiones de datos y firmas o con inconsistencias entre las tres actas de resultados recibidas por el juzgado electoral, el tribunal electoral y el TSJE. Después del conteo, no hay posibilidad de recuento de votos en caso de inconsistencias entre los resultados. El TSJE se basa únicamente en las actas de resultados proporcionadas por las juntas cívicas. Los departamentos con mayor número de actas impugnadas fueron Alto Paraná, Central y Capital. El PLRA y el Movimiento Cruzada Nacional interpusieron dos solicitudes de recusación de los tres ministros del TSJE, alegando falta de imparcialidad y por declarar a Mario Abdo Benítez como el presidente electo basándose únicamente en los resultados preliminares del TREP. En Paraguay, las solicitudes de recusación de ministros del TSJE se resuelven por los propios ministros, ya que esta es la última instancia judicial. Por tanto, los ministros del TSJE resolvieron sobre su propia recusación y ambas solicitudes fueron rechazadas. El cómputo final finalizó el 17 de mayo.

Los representantes de los partidos estuvieron presentes durante todo el proceso de cómputo. Los partidos y movimientos más pequeños desempeñaron un papel activo durante el proceso, ya que siguieron de cerca los procedimientos y presentaron varias impugnaciones ante el TSJE. Muchas de ellas se basaron en que los votos que obtuvieron no se reflejaron en las actas de resultados.

### *C. Declaración Oficial de Resultados*

El TSJE declaró los resultados presidenciales preliminares la noche de elecciones con el 97,7 por ciento de las actas escrutadas a través del TREP. La diferencia entre los dos principales candidatos presidenciales fue solo del 3,7 por ciento. Mario Abdo Benítez del Partido Colorado - Asociación Nacional Republicana (ANR) obtuvo el 46,4 por ciento de los votos, mientras que Efraín Alegre en representación de Alianza Ganar obtuvo el 42,7 por ciento. La participación de votantes en las elecciones presidenciales alcanzó el 61,4 por ciento.

La reacción inicial de calma de los candidatos presidenciales opositores de Alianza Ganar, Efraín Alegre y Leo Rubín, cambió rápidamente debido a las denuncias de fraude generalizado, que se dieron principalmente en las redes sociales, durante los tres días posteriores a las elecciones. Tanto el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) como el Frente Guasú, proporcionaron ejemplos de

---

<sup>15</sup> Según la documentación proporcionada por el TSJE, Cruzada Nacional presentó 1470, PLRA 774, Patria Querida 448, ANR 440, Frente Guasú 145, Alianza Ganar 144, Hagamos 121, PDC 89, UNACE 86, Somos Paraguay 43, PDP 39, Avancemos País 36, Partido Encuentro Nacional 22, Partido Verde 17, Frente Amplio 6, Alianza Progresista Canindeyú 3, Unidos Todos por Paraguay 1.

inconsistencias entre los datos contenidos en los certificados entregados a sus representantes en las mesas receptoras de votos, y los resultados enviados a través del TREP, e hicieron un llamamiento a sus militantes para manifestarse ante la sede del TSJE. Se incrementó la presencia de las fuerzas de seguridad en el edificio del TSJE, si bien solo algunas docenas de personas respondieron al llamado de la oposición. Durante los días posteriores a las elecciones, se observaron también algunas pequeñas manifestaciones en otras ciudades. El TSJE y los tribunales electorales atendieron las denuncias de fraude mediante la realización de una verificación y cómputo de resultados transparente. Los medios de comunicación, los representantes de los partidos y los observadores de la UE tuvieron pleno acceso para seguir todas las etapas del proceso en todo el país. El TSJE también abordó casos específicos de actas de resultados impugnadas que se divulgaron públicamente, lo que ayudó a diluir tensiones.

El TSJE declaró los resultados oficiales de las elecciones el 25 de mayo de 2018. La participación alcanzó el 61 por ciento en las elecciones presidenciales, de senadores y diputados. En las elecciones a gobernadores y asambleas departamentales, la participación de votantes fue del 54 por ciento. Los resultados presidenciales oficiales declarados fueron similares a los captados por el sistema TREP. La diferencia entre los dos principales candidatos presidenciales se mantuvo en el 3,7 por ciento (96.593 votos). Mario Abdo Benítez de ANR obtuvo el 46,4 por ciento de los votos y Efraín Alegre en representación de Alianza Ganar obtuvo el 42,7 por ciento.

En el Senado, ANR aseguró 17 de los 45 escaños, seguido de PLRA con 13 y el Frente Guasú con seis. Los partidos más pequeños obtuvieron un total de nueve escaños: el Partido Patria Querida (PPQ) obtuvo tres escaños, el Partido Hagamos (PPH) y Partido Democrático Progresista (PDP) dos escaños cada uno, y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) y Cruzada Nacional un escaño cada uno.

En la Cámara de Diputados, ANR obtuvo 42 de los 80 escaños, seguidos por PLRA con 17 y Alianza Ganar con 13. PPQ obtuvo tres escaños, PPH y el Partido Encuentro Nacional (PEN) obtuvieron dos escaños cada uno y Cruzada Nacional uno.

Los resultados oficiales para la elección de gobernadores también fueron similares a los resultados preliminares obtenidos a través del TREP. ANR fue el partido más votado y obtuvo 13 gobernadores, PLRA obtuvo tres y Alianza Ganar uno.

#### *D. Análisis de Resultados Electorales*

Ocho agrupaciones políticas estarán representadas en el nuevo Senado. Estas incluyen ANR, PLRA, Frente Guasú, Partido Democrático Progresista (PDP), Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) y tres nuevas agrupaciones que no estaban representadas en el Senado de 2013-2018: Partido Patria Querida,<sup>16</sup> Partido Hagamos y Movimiento de Cruzada Nacional.

A pesar de perder dos escaños en el Senado y otros dos en la Cámara de Diputados, ANR fue el partido más votado en las seis elecciones y mantuvo su dominio en las instituciones recién elegidas. Aunque el número total de escaños de PLRA y del Frente Guasú en el Senado fue mayor que el obtenido por ANR, en la Cámara de Diputados ANR obtuvo la mayoría absoluta con 42 escaños. PLRA mantuvo, con 13 escaños, la misma representación en el Senado, pero en la Cámara de Diputados sus escaños se redujeron de 29 a 17. Sin embargo, Alianza Ganar, que incluía a PLRA y

---

<sup>16</sup> Patria Querida tenía cuatro escaños en el Senado de 2008-2013.

el Frente Guasú, obtuvo 13 escaños en la Cámara de Diputados. El Frente Guasú ganó un escaño más en el Senado y su representación actual asciende a seis senadores. En cuanto a los partidos más pequeños, PDP y UNACE perdieron un senador cada uno, obteniendo dos senadores y uno, respectivamente. Patria Querida, Partido Hagamos y el Movimiento Cruzada Nacional tienen ahora una representación de tres, dos y un senador, respectivamente. En la Cámara de Diputados, PPQ también obtuvo tres escaños, el partido Hagamos y PEN obtuvieron dos escaños cada uno y finalmente Cruzada Nacional obtuvo un diputado.

ANR obtuvo 13 de los 17 gobernadores, uno más que en la legislatura anterior. Entre estos 13 gobernadores se encuentra el gobernador del Departamento Central, considerado un bastión liberal durante los últimos 29 años. PLRA disminuyó su representación de cuatro a tres gobernadores. Alianza Ganar, que también incluye al PLRA, está representado por un gobernador.

## XVII. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones son ofrecidas para consideración y eventual implementación al gobierno del Paraguay, al Congreso, al Tribunal Superior de Justicia Electoral, a las agrupaciones políticas, a la sociedad civil y a la comunidad internacional. A fin de abordar de manera oportuna las deficiencias identificadas en el proceso electoral de 2018, la MOE UE sugiere que a la mayor brevedad se realice un debate sobre la implementación de las siguientes recomendaciones prioritarias. En el capítulo XVII se incluye una lista completa de recomendaciones y en el anexo, una tabla detallada de las recomendaciones.

### Marco legal

1. Sería importante considerar el proyecto de ley de reforma electoral presentado por el TSJE al Congreso en 2014, a fin de resolver las ambigüedades e inconsistencias de algunas disposiciones legales relativas al proceso electoral.
2. Revisar las disposiciones constitucionales que obstaculizan la independencia del poder judicial. Esto incluye la revisión de la potestad del Congreso para realizar juicios políticos a los ministros de la Corte Suprema, al Ministerio Público y a los ministros del TSJE.
3. Las condiciones y los procedimientos para los juicios políticos de los ministros de la Corte Suprema, el Ministerio Público y los ministros del TSJE deberían ser regulados de forma precisa a fin de proveer estos cargos con la necesaria seguridad de permanencia en el cargo para garantizar su independencia y el respeto al debido proceso.
4. Asegurar que los efectos de las decisiones que declaren la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas sean aplicables a todos los ciudadanos y personas jurídicas (*erga omnes*) y no solo a las partes que interponen el recurso (*inter partes*), garantizando así la igualdad ante la ley y la nulidad de la disposición declarada inconstitucional.
5. De acuerdo con los principios internacionales respecto a elecciones democráticas asumidos por el Paraguay, no debe vulnerarse el derecho a participar en las elecciones de las personas sordomudas, personas detenidas, soldados reclutados y estudiantes de los institutos de enseñanza militar y policial.

6. Para promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública, sería importante aprobar el proyecto de ley de Paridad Democrática que establece una representación del 50 por ciento de mujeres en las listas de candidatos y en las instituciones públicas.
7. La candidatura de candidatos independientes para los cargos de presidente y gobernadores no debería ser limitado injustificadamente al exigir que los candidatos sean miembros de partidos políticos, de acuerdo con los compromisos internacionales sobre el derecho de presentarse como candidatos.

### **Administración Electoral**

8. Una estructura independiente de la administración electoral bajo la responsabilidad del TSJE incrementaría los niveles de control de este último sobre las últimas fases del proceso electoral, así como su responsabilidad. Esto incluiría sustituir las juntas cívicas, cuyas tareas podrían ser llevadas a cabo por las oficinas del registro electoral y por los coordinadores electorales en los centros de votación, así como contratar personal independiente para las mesas receptoras de voto.
9. Establecer mecanismos efectivos para la implementación de las decisiones del TSJE, específicamente mediante un procedimiento disciplinario interno en caso de incumplimiento de las instrucciones del TSJE por parte de los niveles inferiores de la administración electoral.
10. Permitir la posibilidad de recuento de votos en caso de discrepancias en las actas de resultados aumentaría la transparencia y la credibilidad de los resultados electorales.

### **Financiamiento de Campaña**

11. El financiamiento de las elecciones primarias debe ser incluido en la Ley de Financiamiento Político para aumentar el nivel de transparencia y responsabilidad de las agrupaciones políticas, incluyendo las fuentes de financiamiento y estableciendo límites de gasto de acuerdo con las disposiciones relativas a los gastos de campaña.
12. Mecanismos interinstitucionales deben ser establecidos permitiendo al TSJE llevar a cabo una supervisión y auditoría efectiva del financiamiento de campaña.

### **Impugnaciones y Recursos**

13. El sistema de impugnaciones y recursos necesita ser rediseñado a fin de proveer reparaciones efectivas en tiempo oportuno a las partes perjudicadas. Los procedimientos para resolver las quejas en las mesas de votación deben ser instaurados con la posibilidad de recurso ante niveles superiores.
14. Los recursos contra las decisiones del TSJE deben ser interpuestos por medio de recursos judiciales ante una sala electoral en la Corte Suprema con procedimientos abreviados, y no a través de una acción de inconstitucionalidad que limita el objeto del recurso y requiere que los nueve ministros de la Corte Suprema resuelvan la cuestión en sesión plenaria.
15. Mecanismos y procedimientos efectivos para sancionar los delitos electorales deben ser establecidos asegurando la responsabilidad en las infracciones a la ley.
16. Revisar la tipificación de delitos electorales y sus correspondientes sanciones con el fin de asegurar la proporcionalidad de las condenas a los delitos cometidos.

### **Medios de comunicación**

17. Despenalizar la difamación y trasladarla a la jurisdicción civil, en consonancia con las normas internacionales sobre libertad de expresión y medios de comunicación.

### **Observación Electoral**

18. Se podría considerar la sanción de una ley sobre observación electoral nacional que contenga los derechos y obligaciones de los observadores y que promueva su participación en el proceso electoral.

### **Jornada Electoral**

19. El transporte de votantes por los partidos políticos durante la jornada electoral debería ser prohibido. El Estado debería proporcionar el transporte público.

### **Pueblos Indígenas**

20. El registro civil de pueblos indígenas permitiría evaluar su nivel de participación en la vida pública y garantizaría la protección de sus derechos.

\*\*\*\*\*

# **ANEXO I**

***Anexo 1: Tabla de Recomendaciones***

N°	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>MARCO LEGAL</b>					
1	Garantizar la consistencia y la seguridad jurídica  <i>Informe Final</i> <i>Páginas 9-10</i>	Sería importante considerar el proyecto de ley de reforma electoral presentado por el TSJE al Congreso en 2014, a fin de resolver las ambigüedades e inconsistencias de algunas disposiciones legales relativas al proceso electoral.	Enmendar las leyes electorales en conformidad con las disposiciones constitucionales al respecto.	Congreso y TSJE	Resolución 19/36 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (A/HRC/RES/19/36, 2012), pág. 16 “ <i>solicita a los estados que sigan trabajando para el fortalecimiento del estado de derecho y la promoción de la democracia por medio de: ...c) Garantizando que exista un suficiente grado de seguridad jurídica y previsibilidad en la aplicación de la ley</i> ”.



N°	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>MARCO LEGAL</b>					
2	Respeto por la independencia judicial  <i>Informe Final</i> <i>Páginas 10-11</i>	Revisar las disposiciones constitucionales que obstaculizan la independencia del poder judicial. Esto incluye la revisión de la potestad del Congreso para realizar juicios políticos a los ministros de la Corte Suprema, al Ministerio Público y a los ministros del TSJE.	Enmienda constitucional	Congreso	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 32, pág.19: <i>“El requisito de la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna. El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente. Es necesario proteger a los jueces contra los conflictos de intereses y la intimidación. Para salvaguardar su independencia, la ley deberá garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas”.</i></p> <p>PICDP, Observación General nº13, pág. 3: <i>“los Estados Partes deberían especificar los textos constitucionales y legales pertinentes que disponen el establecimiento de los tribunales y garantizan su independencia, imparcialidad y competencia, sobre todo en lo que respecta a la manera en que se nombra a los jueces, las calificaciones exigidas para su nombramiento y la duración de su mandato; las condiciones que rigen su ascenso, traslado y cesación de funciones y la independencia efectiva del poder judicial con respecto al poder ejecutivo y al legislativo”.</i></p>

N°	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>MARCO LEGAL</b>					
3	<p>Independencia de las instituciones y seguridad jurídica de permanencia en el cargo</p> <p><i>Informe Final</i> Páginas 10-11</p>	<p>Las condiciones y los procedimientos para los juicios políticos de los ministros de la Corte Suprema, el Ministerio Público y los ministros del TSJE deberían ser regulados de forma precisa a fin de proveer estos cargos con la necesaria seguridad de permanencia en el cargo para garantizar su independencia y el respeto al debido proceso.</p>	<p>Aprobación de una propia ley y procedimientos específicos para juicios políticos</p>	<p>Congreso</p>	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 32, pág.19: <i>“El requisito de la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna. El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente. Es necesario proteger a los jueces contra los conflictos de intereses y la intimidación. Para salvaguardar su independencia, la ley deberá garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas”</i>.</p> <p>PICDP, Observación General nº13, pág. 3: <i>“los Estados Partes deberían especificar los textos constitucionales y legales pertinentes que disponen el establecimiento de los tribunales y garantizan su independencia, imparcialidad y competencia, sobre todo en lo que respecta a la manera en que se nombra a los jueces, las calificaciones exigidas para su nombramiento y la duración de su mandato; las condiciones que rigen su ascenso, traslado y cesación de funciones y la independencia efectiva del poder judicial con respecto al poder ejecutivo y al legislativo”</i>.</p>

N°	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>MARCO LEGAL</b>					
4	Seguridad jurídica e igualdad ante la ley  <i>Informe Final</i> <i>Página 20</i>	Asegurar que los efectos de las decisiones que declaren la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas sean aplicables a todos los ciudadanos y personas jurídicas ( <i>erga omnes</i> ) y no solo a las partes que interponen el recurso ( <i>inter partes</i> ), garantizando así la igualdad ante la ley y la nulidad de la disposición declarada inconstitucional.	Enmienda constitucional	Congreso	Resolución 19/36 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (A/HRC/RES/19/36, 2012), pág. 16 <i>“solicita a los estados que sigan trabajando para el fortalecimiento del estado de derecho y la promoción de la democracia por medio de: ...c) Garantizando que exista un suficiente grado de seguridad jurídica y previsibilidad en la aplicación de la ley”</i> .
5	Promover el derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos  <i>Informe Final</i> <i>Página 13</i>	De acuerdo con los principios internacionales respecto a elecciones democráticas asumidos por el Paraguay, no debe vulnerarse el derecho a participar en las elecciones de las personas sordomudas, personas detenidas, soldados reclutados y estudiantes de los institutos de enseñanza militar y policial.	Enmienda a la Ley Electoral de conformidad con la Constitución	Congreso	PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25: <i>“Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo”</i> . pág.14: <i>“A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas, no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar”</i> .  Convención Americana de los Derechos Humanos, artículo 23: <i>“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y libertades: b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”</i> .
6	Promover el derecho a la representación política y a la participación igualitaria de las mujeres en los asuntos públicos  <i>Informe Final</i> <i>Página 21</i>	Para promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública, sería importante aprobar el proyecto de ley de Paridad Democrática que establece una representación del 50 por ciento de mujeres en las listas de candidatos y en las instituciones públicas.	Aprobación del Proyecto de ley de Paridad Democrática	Congreso	Artículo 3 del PIDCP: <i>“Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos”</i> .  Artículo 4.1 del CETFDPCM: <i>“La adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres no se considera discriminación”</i> .

N°	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>MARCO LEGAL</b>					
7	<p>Promover el derecho y la oportunidad de participar en los asuntos públicos</p> <p><i>Informe Final</i> <i>Página 15</i></p>	<p>La candidatura de candidatos independientes para los cargos de presidente y gobernadores no debería ser limitada injustificadamente al exigir que los candidatos sean miembros de partidos políticos, de acuerdo con los compromisos internacionales sobre el derecho de presentarse como candidatos.</p>			<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág.15: <i>“Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio”</i>.</p>
<b>ADMINISTRACIÓN ELECTORAL</b>					
8	<p>Promover la independencia de los órganos de administración electoral</p> <p><i>Informe Final</i> <i>Páginas 12-13</i></p>	<p>Una estructura independiente de la administración electoral bajo la responsabilidad del TSJE incrementaría los niveles de control de este último sobre las últimas fases del proceso electoral, así como su responsabilidad. Esto incluiría sustituir las juntas cívicas, cuyas tareas podrían ser llevadas a cabo por las oficinas del registro electoral y por los coordinadores electorales en los centros de votación, así como contratar personal independiente para las mesas receptoras.</p>	<p>Enmienda de la ley sobre justicia electoral</p>	<p>Congreso y TSJE</p>	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág. 20: <i>“Debe establecerse una autoridad electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto”</i>.</p>
9	<p>Aumentar la transparencia, responsabilidad y la confianza de los partidos políticos en el proceso electoral</p> <p><i>Informe Final</i> <i>Páginas 12-13</i></p>	<p>Establecer mecanismos efectivos para la implementación de las decisiones del TSJE, específicamente mediante un procedimiento disciplinario interno en caso de incumplimiento de las instrucciones del TSJE por parte de los niveles inferiores de la administración electoral.</p>	<p>Enmienda de la ley sobre justicia electoral</p>	<p>Congreso y TSJE</p>	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág. 20: <i>“Debe establecerse una autoridad electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto”</i>.</p>

N°	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>ADMINISTRACIÓN ELECTORAL</b>					
10	<p>Aumentar la transparencia, responsabilidad y la confianza de los partidos políticos en el proceso electoral</p> <p><i>Informe Final</i> <i>Página 26</i></p>	<p>Permitir la posibilidad de recuento de votos en caso de discrepancias en las actas de resultados aumentaría la transparencia y la credibilidad de los resultados electorales.</p>	<p>Revisión de las leyes electorales</p>	<p>Congreso y TSJE</p>	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág. 20: “<i>Deberá garantizarse la seguridad de las urnas y los votos deben escrutarse en presencia de los candidatos o de sus agentes. Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de votos</i>”.</p>
<b>FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA</b>					
11	<p>Aumentar la transparencia y la responsabilidad de los partidos políticos</p> <p><i>Informe Final</i> <i>Página 17</i></p>	<p>El financiamiento de las elecciones primarias debe ser incluido en la Ley de Financiamiento Político para aumentar el nivel de transparencia y responsabilidad de las agrupaciones políticas, incluyendo las fuentes de financiamiento y estableciendo límites de gasto de acuerdo con las disposiciones relativas a los gastos de campaña.</p>	<p>Revisión de la ley sobre financiamiento político</p>	<p>Congreso y TSJE</p>	<p>CNUC, Artículo 7(3): “<i>Cada Estado Parte considerará así mismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos</i>”.</p>
12	<p>Aumentar la transparencia y la responsabilidad de los partidos políticos</p> <p><i>Informe Final</i> <i>Página 17</i></p>	<p>Mecanismos interinstitucionales deben ser establecidos permitiendo al TSJE llevar a cabo una supervisión y auditoría efectiva del financiamiento de campaña.</p>	<p>Revisión de la ley sobre financiamiento político</p>	<p>Congreso y TSJE</p>	<p>CNUC, Artículo 7(3): “<i>Cada Estado Parte considerará así mismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos</i>”.</p>

N°	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>IMPUGNACIONES Y RECURSOS</b>					
13	Garantizar un recurso jurídico efectivo y oportuno  <i>Informe Final</i> <i>Página 23</i>	El sistema de impugnaciones y recursos necesita ser rediseñado a fin de proveer reparaciones efectivas en tiempo oportuno a las partes perjudicadas. Los procedimientos para resolver las quejas en las mesas de votación deben ser instaurados con la posibilidad de recurso ante niveles superiores.	Revisión de las leyes electorales	Congreso y Judicatura	PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág. 20: <i>“Debe haber un escrutinio de votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y recuento de los votos”</i> .  PIDCP, Artículo 2(3): <i>“Cada Estado Parte se compromete a garantizar que: (a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo”</i> .
14	Garantizar la consistencia en las decisiones y un recurso jurídico efectivo y oportuno  <i>Informe Final</i> <i>Página 23</i>	Los recursos contra las decisiones del TSJE deben ser interpuestos por medio de recursos judiciales ante una sala electoral en la Corte Suprema con procedimientos abreviados, y no a través de una acción de inconstitucionalidad que limita el objeto del recurso y requiere que los nueve ministros de la Corte Suprema resuelvan la cuestión en sesión plenaria.	Revisión de las leyes electorales y los procedimientos de la Corte Suprema	Congreso y Judicatura	PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág.20: <i>“Debe haber un escrutinio de votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y el recuento de los votos”</i> .
15	Garantizar la responsabilidad  <i>Informe Final</i> <i>Páginas 10 y 23</i>	Mecanismos y procedimientos efectivos para sancionar los delitos electorales deben ser establecidos asegurando la responsabilidad en las infracciones a la ley.	Código de Procedimiento Penal	Congreso, Judicatura y Fiscalía	PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág.11: <i>“Debería prohibirse mediante disposiciones penales todo acto que interfiera en exceso con la inscripción o el voto, y esas disposiciones deberán aplicarse estrictamente”</i> .
16	Garantizar la proporcionalidad de las sanciones  <i>Informe Final</i> <i>Página 23</i>	Revisar la tipificación de delitos electorales y sus correspondientes sanciones con el fin de asegurar la proporcionalidad de las condenas a los delitos cometidos.	Revisión de las leyes electorales y el Código de Procedimiento Penal	Congreso y Judicatura	PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 31, pág. 6: <i>“Los Estados Parte deben abstenerse de violar los derechos reconocidos por el Pacto y cualesquiera restricciones a cualquiera de esos derechos debe ser permisible de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto. Cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto”</i> .



Nº	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>MEDIOS DE COMUNICACIÓN</b>					
17	Armonizar las leyes nacionales con los principios internacionales <i>Informe Final</i> Página 19	Despenalizar la difamación y trasladarla a la jurisdicción civil, en consonancia con las normas internacionales sobre libertad de expresión y medios de comunicación.	Disposiciones las leyes sobre medios de comunicación	Congreso	PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 34, pág. 47: “ <i>Los Estados Parte deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada</i> ”.
<b>OBSEVACIÓN ELECTORAL</b>					
18	Mejorar la confianza pública y la participación de los ciudadanos en el proceso electoral <i>Informe Final</i> Página 18	Se podría considerar la sanción de una ley sobre observación electoral nacional que contenga los derechos y obligaciones de los observadores y que promueva su participación en el proceso electoral.	Revisión de las leyes electorales	Congreso y TSJE	PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág. 8: “ <i>Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes o a través de su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación</i> ”.
<b>JORNADA ELECTORAL</b>					
19	Incrementar la equidad entre los contendientes y reducir la influencia sobre los votantes <i>Informe Final</i> Página 24	El transporte de votantes por los partidos políticos durante la jornada electoral debería ser prohibido. El Estado debería proporcionar el transporte público.	Inclusión de una disposición en la ley electoral	Congreso	PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, pág. 11: “ <i>Debería prohibirse mediante disposiciones penales todo acto que interfiera en exceso con la inscripción o el voto, y esas disposiciones deberán aplicarse estrictamente</i> ”. Pg. 20: “ <i>Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante las elecciones, incluida la votación cuando se está ausente de la residencia habitual si existe este sistema. Ello comporta la necesidad de que los votantes estén protegidos contra toda forma de coacción para revelar cómo van a votar o cómo han votado, y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral. La renuncia de estos derechos es incompatible con las disposiciones del Artículo 25 del Pacto</i> ”.

Nº	Contexto y referencia en el Informe Final	Recomendación	Cambio sugerido en el marco legal	Institución Responsable	Principio o Compromiso Internacional y/o Regional Relevante
<b>PUEBLOS INDÍGENAS</b>					
20	Promover el derecho y la oportunidad de participar en los asuntos públicos <i><b>Informe Final</b></i> <i>Página 21</i>	El registro civil de pueblos indígenas permitiría evaluar su nivel de participación en la vida pública y garantizaría la protección de sus derechos.		Congreso	<p>PIDCP, Artículo 26; <i>“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.</i></p> <p><b>CERD/C/PRY/CO/1-3, Paraguay (2011), pág. 15:</b> <i>“El Comité recomienda que el Estado Parte lleve a cabo las reformas necesarias, incluyendo legales y administrativas, para garantizar que el sistema jurídico interno cuente con recursos eficaces y suficientes para proteger los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes, incluyendo mecanismos efectivos para la denuncia”.</i></p>