



BANCO CENTRAL
DEL PARAGUAY

Nuestra **VISIÓN**: "Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero".

INFORME TÉCNICO SOBRE EL PROYECTO DE LEY

QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 64 INCISO a), 66 Y 278 INCISO b) DE LA LEY N° 834/1996 "QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL", MODIFICADO POR LAS LEYES Nros. 4743/2012 Y 6167/2018

Asunción, 12 de junio de 2025.

El presente informe detalla las consideraciones realizadas por el área técnica de la Superintendencia de Bancos sobre el Proyecto de Ley remitido por la Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública de la Honorable Cámara de Senadores.

CONSIDERACIONES

El Proyecto de Ley en cuestión modificaría puntualmente tres artículos de Ley N° 834/1996 "Que Establece el Código Electoral", que a su vez fue modificada por la Ley N° 4743/2012 y por la Ley N° 6167/2018. Dichos artículos son el Art. 64 inciso a), el Art. 66 y el Art. 278 inciso b). Debe advertirse que las versiones actuales de dichos artículos están contempladas en la redacción dada por la Ley N° 6167/2018.

Respecto a las modificaciones propuestas del Art. 64 inciso a), se observa que las mismas tratan sobre el reconocimiento de movimientos internos y ciertas obligaciones que pesan sobre los candidatos y de ciertas declaraciones que deben realizarse, que por tratarse de obligaciones relacionadas con cuestiones electorales, las mismas escapan del ámbito de competencia del Banco Central del Paraguay, por lo que se considera que debe advertirse a la Cámara del Congreso recurrente, que resultaría pertinente poner la propuesta a consideración del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), así como de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT), ya que la misma toma intervención conforme con la propuesta de modificación.

Respecto a las modificaciones propuestas del Art. 66, igualmente se tratan de obligaciones que pesan sobre los partidos, movimientos políticos, alianzas, y concertaciones de remitir al TSJE balances, cuadro de ingresos y egresos, registro contable detallado de contribuciones y donaciones recibidas con indicación de su origen, así como otros informes, en los que se agrega con respecto a la versión dada por la ley actual la obligación de publicación en el portal web institucional del TSJE y la posibilidad de solicitar otras documentaciones para verificaciones. Estas cuestiones escapan de la competencia del Banco Central del Paraguay, por lo que cabría que sobre estos puntos se expidan el Tribunal Superior de Justicia Electoral y de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD), la cual también conforme con el texto legal actual y el propuesto, coadyuva las actividades de fiscalización realizada por el TSJE.

Respecto a las modificaciones propuestas al Art. 278 inciso b), se considera relevante realizar el análisis desde el punto de vista estrictamente jurídico y, para ello, se transcribe a continuación el texto el Art. 278 que se encuentra vigente conforme con la Ley N° 6167/2028, a fin de que se puedan apreciar los cambios que se pretenden incluir con la propuesta de ley aprobada por la Cámara de Diputados y sometida a consideración de la Cámara de Senadores.



Texto vigente del Art. 278 conforme con la versión dada por la Ley N° 6167/2018

"Art. 278. A los efectos de establecer los debidos controles por parte del Tribunal Superior de Justicia Electoral, cada partido, movimiento político, alianza o concertación que propicie candidatos a elecciones internas o generales, está obligado a:

- a) Designar un administrador de la campaña electoral, con quien el Tribunal Superior de Justicia Electoral entenderá todas las cuestiones atinentes al flujo y control de los cómputos. Los candidatos no pueden ser administradores electorales.
- b) El administrador podrá designar subadministradores departamentales y locales de las respectivas campañas.
- c) Abrir una cuenta única en una institución financiera de plaza con el identificador tributario en la que se depositarán todos los fondos recaudados para financiar la campaña electoral, sea de origen público o privado, con indicación de las personas autorizadas a girar contra los mismos, disponiendo su cierre a los treinta días de finalizada la elección."

Como puede observarse, en el texto legal vigente, el Art. 278 establece como obligación de cada partido, movimiento político, alianza o concertación, tres obligaciones, entre ellas y siendo la única que guarda relación con el sistema financiero, el inciso c) que observa la obligación de abrir una cuenta única en una institución financiera de plaza.

Texto de la propuesta de ley

Artículo 278.- A los efectos de establecer los debidos controles por parte del Tribunal Superior de Justicia Electoral, cada partido, movimiento político, alianza o concertación que propicie candidatos a elecciones internas o generales, está obligado a:

a) Designar un administrador de la campaña electoral, con quien el Tribunal Superior de Justicia Electoral entenderá todas las cuestiones atinentes al flujo y control de los cómputos. Los candidatos no pueden ser administradores electorales.

b) Una vez reconocidos los movimientos en las elecciones internas, los Tribunales Electorales deberán comunicarlo en el plazo de 48 horas al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que éste dicte resolución de reconocimiento a los efectos de lo previsto en esta ley. A su vez el máximo órgano electoral, una vez oficializadas las candidaturas en las elecciones generales, emitirá una resolución de reconocimiento de las nucleaciones políticas que participaran de las mismas. En ambos casos, estas resoluciones deberán comunicarse inmediatamente a las entidades financieras.

La institución financiera está obligada, habiéndose cumplido con los requisitos, a la apertura de las cuentas bancarias mencionadas en el artículo anterior, en un plazo de 48 horas, y habilitada a operar en dicha institución. De no hacerlo, deberá en el mismo plazo fundamentar por escrito al afectado los motivos de su decisión de no apertura, en caso de no hacerlo en dicho plazo se considerará la cuenta habilitada, y al no justificar correctamente su negativa los antecedentes deberán pasar a la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay para la apertura de un sumario a la entidad financiera que omita la apertura de la misma. En esta cuenta se depositarán todos los fondos recaudados para financiar la campaña electoral, y especificando el origen de los mismos, con indicación de las personas autorizadas a girar contra los mismos, disponiendo su cierre a los treinta días de finalizada la elección."

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, se observa que la principal modificación al Art. 278, es que de la obligación actual que pesa sobre cada partido, movimiento político, alianza o concertación de abrir una cuenta única en una entidad bancaria, pasa a ser una obligación de la entidad financiera, en el sentido de que constriñe a las entidades financieras a que abran una cuenta a los partidos, movimientos políticos, alianzas o concertaciones y a que lo hagan en un plazo de 48 horas.

Si bien, en la norma se contempla que para que la entidad financiera proceda a la apertura de la cuenta, se deben haber cumplido los requisitos (entendiéndose por parte de los que pretenden abrir la cuenta), y que la entidad financiera en caso de no abrir la cuenta en el plazo de 48 horas,



debe fundamentar por escrito al afectado los motivos de decisión de no apertura, se debe alertar que esta obligación que se pretende establecer sobre las entidades financieras podría colisionar con otras obligaciones legales que pesan sobre las mismas conforme con la Ley N° 1015/97 y sus modificaciones, específicamente con la obligación de debida diligencia de los clientes dispuesta en el Art. 14 y con las Medidas de Debida Diligencia de los clientes establecida en el Art. 15 de la Ley N° 1015/97 en su versión dada por la Ley N° 6.497/2019.

Debe resaltarse que la obligación de debida diligencia del cliente es crucial y la base sobre la cual se sustenta todo el sistema de prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.

Conforme con la versión modificada del Art. 14 y en cumplimiento a lo establecido en la Recomendación 10 del GAFI¹, la obligación de debida diligencia debe aplicarse al entablar la relación y también continuamente durante la misma, permitiendo a la SEPRELAD como órgano de aplicación de la ley, reglamentar los parámetros de debida diligencia a ser aplicados por los sujetos obligados a sus clientes, con un enfoque basado en riesgo, pudiendo ser estos simplificados, generales o ampliados.

En el Art. 15 se determinan expresamente las medidas de debida diligencia que deben ser aplicadas por los sujetos obligados, las cuales son: 1) identificar al cliente y al beneficiario final, 2) entender el propósito de la relación comercial y 3) monitorear las transacciones ejecutadas a fin de verificar que se correspondan con el perfil del cliente tal como se las contempla en la Recomendación 10 del GAFI.

Igualmente, en el último párrafo del Artículo 15² se contemplan las consecuencias que se desencadenan cuando se vuelve imposible para el sujeto obligado (entidades financieras) cumplir con las medidas de debida diligencia. De esta manera, cuando no sea posible aplicar la debida diligencia por parte del sujeto obligado, no se puede iniciar la relación comercial, no se puede realizar la operación, o se debe terminar la relación comercial, y emitir los reportes de operaciones sospechosas, en su caso.

Es justamente esta disposición del Art. 15 de la ley en materia de prevención de lavado de activos, la que establece expresamente la obligación las entidades financieras como sujetos obligados de no iniciar la relación comercial cuando no pudieran cumplir con las medidas de debida diligencia.

Es decir, resultaría prudente que la Cámara del Congreso recurrente lleve a cabo un análisis de la forma en que operarían la normativa vigente de prevención de lavado de dinero que obliga a las entidades financieras a no iniciar la relación comercial cuando no se puedan cumplir con las

¹ **Recomendación 10. Debida diligencia del cliente.**

- Debe prohibirse a las instituciones financieras que mantengan cuentas anónimas o cuentas con nombres obviamente ficticios.
- Debe exigirse a las instituciones financieras que emprendan medidas de Debida Diligencia del Cliente (DDC) cuando: (i) establecen relaciones comerciales; (ii) realizan transacciones ocasionales: (i) por encima del umbral aplicable designado (USD/EUR 15,000); o (ii) están ante transferencias electrónicas en las circunstancias que aborda la Nota Interpretativa de la Recomendación 16; (iii) existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; o (iv) la institución financiera tiene dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación sobre el cliente obtenidos previamente.
- El principio de que las instituciones financieras deben llevar a cabo la DDC debe plasmarse en ley. Cada país puede determinar cómo impone obligaciones específicas de DDC, ya sea mediante ley o medios coercitivos.
- **Las medidas de DDC a tomar son las siguientes:**
 - (a) Identificar al cliente y verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes.
 - (b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final, de manera tal que la institución financiera esté convencida de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente.
 - (c) Entender, y cuando corresponda, obtener información sobre el propósito y el carácter que se pretende dar a la relación comercial.
 - (d) Realizar una debida diligencia continua de la relación comercial y examinar las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones que se realicen sean consistentes con el conocimiento que tiene la institución sobre el cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando sea necesario, la fuente de los fondos.

² En caso de que los sujetos obligados no pudieran cumplir con las medidas de debida diligencia, **esto dará lugar a no iniciar la relación comercial**, no realizar la operación, terminar la relación comercial, y en su caso, emitir los reportes de operaciones sospechosas correspondientes a la autoridad de aplicación, de conformidad con las reglamentaciones emitidas.



Nuestra **VISIÓN**: "Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero".

**BANCO CENTRAL
DEL PARAGUAY**
Superintendencia de Bancos

PAGINA 4 de 4

medidas de debida diligencia, y la obligación que pesa sobre las entidades financieras observada en el proyecto de ley de abrir cuentas de forma obligatoria. A tales efectos, se podría recomendar a la recurrente que sea la SEPRELAD aquella que emita opinión al respecto.

Por otra parte, el proyecto de ley, en la parte final del segundo párrafo del inc. b) del Art. 278, no precisa cual institución o autoridad será la competente para determinar si la negativa a la apertura de la cuenta está correctamente justificada, ni cómo se remitirán los antecedentes a la Superintendencia de Bancos. Ello resulta de suma importancia, dado que, dependiendo de la naturaleza de la justificación, dependerá que tipo de institución u órgano deberá ser quien se expida sobre la viabilidad de la justificación, según sus atribuciones legales.

En cuanto a la disposición del proyecto de ley que dispone que la Superintendencia de Bancos deberá abrir un sumario administrativo a la entidad que omita la apertura de la cuenta, se sugiere el análisis de la legalidad y de la proporcionalidad de dicha consecuencia, atendiendo a que esto significaría que la negativa de apertura de una cuenta bancaria sin que medie justificación por parte de la entidad financiera, resultaría suficiente motivo para elevar dicho hecho a la categoría de una falta administrativa, con todo lo que ello conlleva y teniendo en cuenta las sanciones que se encuentran establecidas en la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay. Además, debería establecerse si dicha conducta se considerará falta leve o grave.

Todo lo anterior, recordando, sin que el proyecto de ley establezca de manera plena, expresa y transparente las cuestiones relacionadas a la construcción, valoración y análisis de las justificaciones que eventualmente puedan esgrimir las entidades financieras para la negación de apertura de cuentas.

Así las cosas, como cuestión mínima, el proyecto debería exponer cuales serían las causales de justificación básicas que las entidades financieras podrían eventualmente esgrimir.

En relación con cuestiones más de forma o estructura, se observa que el primer párrafo del Art. 278 expone que el mismo regla sobre las obligaciones de los partidos, movimientos políticos, alianzas o concertaciones pero, sin embargo y en contraposición el mismo, finalmente, en el inc. b) que se pretende modificar, norma sobre obligaciones de los Tribunales Electorales (primer párrafo)³ y de las instituciones financieras (segundo párrafo)⁴, creándose una incongruencia de técnica legislativa.

Otra cuestión de forma en la redacción del Art. 278⁵, es que se hace mención a la apertura de las cuentas bancarias mencionadas en el "artículo anterior". No obstante, no se observa que el Art. 277 del Código Electoral trate de apertura de cuentas bancarias.

³ **Primer párrafo del Art. 278 inciso b) del proyecto de Ley**

Una vez reconocidos los movimientos en las elecciones internas, los Tribunales Electorales deberán comunicarlo en el plazo de 48 horas al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que éste dicte resolución de reconocimiento a los efectos de lo previsto en esta ley. A su vez el máximo órgano electoral, una vez oficializadas las candidaturas en las elecciones generales, emitirá una resolución de reconocimiento de las nucleaciones políticas que participaran de las mismas. En ambos casos, estas resoluciones deberán comunicarse inmediatamente a las entidades financieras.

⁴ **Segundo párrafo del Art. 278 inciso b) del proyecto de Ley**

La institución financiera está obligada, habiéndose cumplido con los requisitos, a la apertura de las cuentas bancarias mencionadas en el artículo anterior, en un plazo de 48 horas, y habilitada a operar en dicha institución. De no hacerlo, deberá en el mismo plazo fundamentar por escrito al afectado los motivos de su decisión de no apertura, en caso de no hacerlo en dicho plazo se considerará la cuenta habilitada, y al no justificar correctamente su negativa los antecedentes deberán pasar a la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay para la apertura de un sumario a la entidad financiera que omita la apertura de la misma. En esta cuenta se depositarán todos los fondos recaudados para financiar la campaña electoral, y especificando el origen de los mismos, con indicación de las personas autorizadas a girar contra los mismos, disponiendo su cierre a los treinta días de finalizada la elección.

⁵ La institución financiera está obligada, habiéndose cumplido con los requisitos, a la apertura de las cuentas bancarias mencionadas en el artículo anterior, en un plazo de 48 horas, y habilitada a operar en dicha institución.