

# **EL DOBLE DESBLOQUEO DE LISTAS COMPLETAS CERRADAS (DENOMINADAS SÁBANAS): UN APORTE A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA DEL PARAGUAY**

**Autor: Hugo Esteban Estigarribia Gutiérrez<sup>1</sup>**

## **Sumario**

En el presente ensayo se expone la incidencia de la existencia de las listas cerradas o sabanas en el proceso electoral, estas coartan el pleno derecho a la elección de los ciudadanos teniendo como consecuencia la asunción de candidatos a quienes ellos no tuvieron la intención de votar, siendo este uno de los fines de la democracia como tal. Dichos candidatos se encuentran en las primeras filas de partidos y movimientos políticos, teniendo estos más chances dentro del proceso de representación. Este ensayo busca despertar y crear un criterio en el lector sobre el desbloqueo de dichas listas, una necesaria modificación para la incesante construcción de la democracia paraguaya que sigue en proceso.

## **Abstract**

This paper exposes the incidence of the existence of closed lists in the electoral process. These lists restrict the full right of choice of citizens, and results in the

---

<sup>1</sup> Abogado constitucionalista, internacionalista y romanista. Socio Fundador y Principal de “Estigarribia & Asociados, Estudio Jurídico”. Presidente de la Federación Interamericana de Abogados (FIA/IABA), Capitulo Paraguay (2013-2016). Miembro (Arbitro por Paraguay) de la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) de La Haya, Holanda (2011-2017). Senador de la República del Paraguay (2008-2013). Miembro por Paraguay del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) (2008-2013). Miembro Suplente (Árbitro) (Ad-honorem) por Paraguay del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, por concurso de méritos y aptitudes designado por Decisión N° 26/04 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR adoptada en Puerto Iguazú, Argentina (2004-2007). Asesor Principal y en Asuntos Políticos y Parlamentarios de la Vicepresidencia de la República del Paraguay (2003-2007). Vice Ministro de Juventud del Paraguay (1996-1998). Convencional Constituyente para la redacción de la Constitución de 1992. Abogado y Notario Público, Mejor graduado, con Medallas de Oro (UNA y Presidencia de la República) en las carreras de Derecho (1989) (y Notariado (1990), Facultad de Derecho (UNA) y 1990). Maestría en Ciencias Políticas (UNA) (1996). Postgrado en Administración Pública, Shenandoah University, Virginia, EEUU (2001). Ex becario de la OEA para estudios de Maestría en EEUU (2001, 2002). Máster en Derecho (LLM) en Estudios Legales Internacionales, con especialización en Organismos Internacionales, American University, Washington DC, EEUU (2002). Máster en Derecho (LLM) en Leyes y Gobierno, con especialización en Derecho Constitucional y Derechos Civiles, American University, Washington DC, EEUU (2003). Profesor de las materias de grado “Derecho Romano I y Derecho Constitucional” respectivamente, en las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional, Católica y Americana, de Asunción, Paraguay. Profesor de Postgrado de Derecho Constitucional y en la Maestría de Ciencias Políticas en la UNIDA de Paraguay. Profesor del Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE) del Ministerio de Defensa Nacional

assumption of candidates they did not intend to vote, ignoring one of the aims of democracy as such. These candidates are in the front ranks of political parties and movements, taking with these more chances in the process of representation. This essay seeks to awaken and create a criterion in the reader about the release of these lists, a necessary amendment to the continuing construction of Paraguayan democracy that is still in progress.

## **A-Introducción**

Una de las grandes inquietudes de la actual democracia paraguaya es la imposibilidad de dar al elector la opción de votar por los candidatos de su preferencia, dentro de las listas cerradas o bloqueadas para cargos pluripersonales en órganos colegiados, pues votan por las listas de candidatos de los partidos de su preferencia, pero podrán entrar a los cargos solo los primeros ubicados en tales listas, y no tal vez otros de mejor perfil que están ubicados en otras posiciones inferiores de las mismas, teniendo como consecuencia que los finalmente electos son aquellos que ocuparon los lugares iniciales de las listas en las internas de sus partidos políticos y quedando fuera muchos buenos candidatos que fueron incluidos en la mitad o al final de las mismas, generando mucha insatisfacción ciudadana con los representantes finalmente electos en cargos pluripersonales en órganos colegiados nacionales tales como la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados en el Poder Legislativo; en cuerpos colegiados regionales como las Juntas Departamentales de las Gobernaciones y en órganos colegiados municipales como las Juntas Municipales de los Municipios.

Por tanto vemos que la razón es la imposibilidad de “ mover” los candidatos dentro de las listas cerradas obedece a que son bloqueadas, siendo imposible para el elector elegir de la lista de su preferencia a los candidatos que no se hallan en los primeros lugares de la misma, lo cual limita su elección de una manera importante.

Debido a ello, atendiendo a mi condición de Abogado, y en ese tiempo Senador Nacional, he presentado el Proyecto de Ley “***QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 247 y 258 DE LA LEY N° 834/96, QUE ESTABLECE EL CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO MODIFICADOS POR LEY N° 3166/07, QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 106, 170, 246, 247, 248 Y 258 DE LA LEY N° 834/96 QUE ESTABLECE EL CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO***”, a los efectos de acabar

con el “bloqueo” de las listas tanto en las elecciones internas, como en las elecciones nacionales, haciendo posible su “desbloqueo” por parte del elector en ambas elecciones, por eso se ha llamado, comúnmente, Proyecto de ley de “DOBLE DESBLOQUEO DE LISTAS SABANAS<sup>2</sup>”.

Es mi intención dar a conocer los lineamientos de tal propuesta legal, a los efectos de contribuir a la cultura jurídica de nuestra querida Universidad Católica y de nuestro país, conforme lo desarrollare en las siguientes líneas.

### **B- Fundamentos para el doble desbloqueo**

Con el proyecto referido hemos deseado dotar a la ciudadanía de un MECANISMO DE ELECCIÓN DEMOCRÁTICA QUE DE MAYOR LIBERTAD AL ELECTOR Y, en lo posible conforme a los candidatos propuestos, QUE MEJORE LA CALIDAD DE LOS ELECTOS permitiéndole al ciudadano que vota, a diferencia del sistema actual, establecido en el Código Electoral vigente, la capacidad de individualizar su voto en candidatos de “su preferencia” que integran la lista propuesta por un Partido, Movimiento o Alianza política, tanto en las elecciones internas como en las generales. Esto es mediante el SISTEMA DE LISTA COMPLETA CERRADA DESBLOQUEADA que se ha propuesto.

A ese efecto se busca la modificación de la Ley Nro. 834/96, Código Electoral Paraguayo, en sus artículos 247<sup>3</sup> y 258<sup>4</sup> y sus modificaciones, para incorporar nuevos

---

<sup>2</sup> Denominadas así, por el vulgo popular, porque en las sabanas de una cama se pueden encontrar muchas cosas entremezcladas (vellos humanos, unas, dientes de perros, pelos de gato, ácaros, etc.), al igual que los candidatos en una lista cerrada bloqueada.

<sup>3</sup> Artículo 247.- Los senadores serán electos por el sistema de lista completa y de representación proporcional, de acuerdo con los términos del artículo 258 de este código. Los Diputados serán electos en colegios electorales departamentales, de acuerdo con el número de electores de cada departamento, incluida la ciudad de Asunción con circunscripción electoral propia, de conformidad con lo establecido en el Artículo 221 de la Constitución Nacional y el Artículo 6° inciso i) de la Ley N° 635/95. Los parlamentarios del Mercosur serán electos por el sistema de lista completa y de representación proporcional, de acuerdo con los términos del Artículo 258 de este código.

<sup>4</sup> Artículo 258.- Los convencionales constituyentes, senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, miembros de las Juntas Departamentales y Municipales serán elegidos en comicios directos, por medio del sistema de listas cerradas y de representación proporcional. Para la distribución de escaños en los cuerpos colegiados se aplicará el sistema D'Hondt, que consiste en lo siguiente: a. se ordenan, de mayor a menor en una columna las cifras de votos obtenidos, por todas las listas; b. se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1 (uno), 2 (dos), 3 (tres), etc., hasta formar tantos cocientes como escaños por repartir existan, conforme al siguiente ejemplo : División por 1 2 3 4 Lista A 168.000 84.000 56.000 42.000 Lista B 104.000 52.000 34.666 26.000 Lista C 72.000 36.000 24.000 18.000 Lista D 64.000 32.000 21.333 16.000 Lista E 40.000 20.000 13.333 10.000 c. Los

artículos al mismo, dando al elector el derecho de votar, no sólo por una lista partidaria, sino también por un candidato específico de la lista seleccionada, tanto en las elecciones internas de las organizaciones políticas, en las cuales podrá elegir a los candidatos de su preferencia “desbloqueando la lista cerrada” votando, con mayor libertad y discernimiento, a los miembros de órganos colegiados de conducción de las mismas o a los candidatos de los partidos movimientos o alianzas a cargos pluripersonales haciendo un primer desbloqueo, para que luego, en las elecciones nacionales para cargos pluripersonales, el elector pueda hacer otro desbloqueo de la Lista cerrada que le es ofrecida a votar desde los Partidos, Movimientos o Alianzas políticas en las elecciones **previando así, este Proyecto de Ley, un “DOBLE DESBLOQUEO” DE LAS LISTAS CERRADAS, PRIMERO EN LAS ELECCIONES INTERNAS Y LUEGO EN LAS ELECCIONES GENERALES NACIONALES O MUNICIPALES PARA CARGOS PLURIPERSONALES,** constituyendo una innovación importante en el mecanismo de elección del Paraguay para cargos de órganos colegiados la cual, creemos, en caso de convertirse en Ley este Proyecto, impactará positivamente en la política paraguaya, tanto a niveles partidarios como nacionales . Así, el elector adquirirá la facultad de elegir, dentro de las listas cerradas presentadas a su opción, a los candidatos de su preferencia, eliminando de esta manera las tan detestables LISTAS CERRADAS BLOQUEADAS DENOMINADAS, CON DESPRECIO, “LISTAS SABANAS” que denigran la libertad del votante y disminuyen la calidad del voto.

Lo que se ha buscado con este proyecto de ley es garantizar la personalización del voto del elector en defensa de la voluntad de los afiliados a un partido o movimiento político y de la ciudadanía en general no solo en elecciones nacionales y municipales, como lo habían hecho otros proyectos anteriormente presentados, sino también ya, previamente, en las elecciones internas de los partidos y movimientos políticos.

---

escaños se atribuyen a las candidaturas que hubieran obtenido los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. d. cuando en la relación de cocientes coincidieran dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número de votos hubiera obtenido, y si subsistiere el empate, se resolverá por sorteo.

En el caso de la lista cerrada y bloqueada, el elector tiene sólo un voto. Si existiera una lista cerrada y no bloqueada, el elector tendrá por lo menos dos votos, uno para el partido y uno para el candidato de su preferencia. Es éste último sistema, sin dudas, el más democrático que existe. De esta forma, la posibilidad de que cada candidato pueda acceder a una banca o a un cargo pluripersonal en un órgano partidario o nacional colegiado, dependerá exclusivamente de la voluntad de los electores.

### **C- Constitucionalidad de la propuesta**

El referido proyecto busca respetar, estrictamente, los siguientes preceptos constitucionales:

#### **ARTICULO 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO**

*“La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”.*

#### **ARTICULO 2 - DE LA SOBERANIA**

*“En la República del Paraguay y la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conforme con lo dispuesto en esta Constitución”.*

#### **ARTICULO 3 - DEL PODER PÚBLICO**

*“El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. ....La dictadura está fuera de ley”.*

#### **ARTICULO 118 - DEL SUFRAGIO**

*“El sufragio es derecho, deber y función pública del elector.”*

*Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional”.*

Es importante decir en este punto, que el proyecto respeta escrupulosamente la representación proporcional de los sectores políticos representados en partidos y movimientos políticos.

#### **ARTICULO 125 - DE LA LIBERTAD DE ORGANIZACION EN PARTIDOS O EN MOVIMIENTOS POLITICOS**

*“Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional.*

#### **ARTICULO 128 - DE LA PRIMACIA DEL INTERES GENERAL Y DEL DEBER DE COLABORAR**

*“En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley”.*

#### **D- Características del “DOBLE DESBLOQUEO PROPUESTO”**

El proyecto de ley referido busco eliminar el “SISTEMA DE LISTA COMPLETA CERRADA BLOQUEADA”, previsto actualmente en el artículo 247 de nuestro Código Electoral, “desbloqueándola” en las instancias de elección interna de los partidos y movimientos políticos en las que votan los afiliados y adherentes de los mismos, en una primera etapa, para luego ya en las elecciones nacionales o municipales habilitar un nuevo desbloqueo por el elector nacional o ciudadano a las listas de candidatos propuestas por las organizaciones políticas, consistiendo por ello un DOBLE DESBLOQUEO, para acabar con la lista cerrada bloqueada que dista mucho de constituir un método democrático, y de real discernimiento para el elector, en la nominación electiva de las autoridades previstas en la Carta Magna, pues evadiendo, lo dispuesto en la Constitución Nacional, que establece que el “*sufragio constituye la base del régimen democrático*”, permite mantener la potestad de las cúpulas de sectores dominantes en los partidos y movimientos políticos de proponer a dedo, sin

intervención de sus afiliados y mucho menos de la ciudadanía, a los candidatos en los primeros lugares de una “lista cerrada bloqueada”.

El sistema de “listas cerradas bloqueadas” aplicado actualmente en nuestro país, es un sistema profundamente insensible a los cambios del entorno, además de constituir a la pérdida del vínculo entre el representante y el representado, pues sólo una minoría de los miembros del partido tienen capacidad para determinar el orden en las listas, y el resto de los votantes no tiene capacidad ni derecho alguno para modificarlo.

Muy por el contrario, el sistema que se ha propuesto, con el proyecto de ley referido, es el “Sistema de lista cerrada desbloqueada”, que es una variante en los sistemas de representación proporcional, en el cual los votantes tendrán mucha influencia en el orden final en que serían elegidos los candidatos de un Partido, Movimiento o Alianza política.

Este sistema dará la posibilidad de que el votante tenga la capacidad de optar tanto por el Partido, Movimiento o Alianza de su preferencia así como por la persona o candidato que considere adecuado para ocupar el cargo, esto mediante su “VOTO PREFERENCIAL”.

Sin “VOTO PREFERENCIAL” el elector votaría únicamente por la lista (o por toda la relación de candidatos ofrecidos por el partido), sin tener la opción de elegir al candidato de su preferencia, o bien, sin tener la posibilidad de modificar con su voto la designación de candidaturas realizadas por un partido.

EN EL SISTEMA DE LISTAS CERRADAS DESBLOQUEADAS, PROPUESTA, EL ELECTOR TIENE LA POSIBILIDAD DE VOTAR POR UN PARTIDO, MOVIMIENTO O ALIANZA Y, AL MISMO TIEMPO, POR SU CANDIDATO PREFERIDO DENTRO DE SU LISTA, PONIENDOLO EN EL LUGAR DE LA LISTA QUE LE PAREZCA. ASIMISMO, EL ELECTOR, TAMBIEN PUEDE NO PRONUNCIARSE ACERCA DEL CANDIDATO Y RESPETAR EL ORDEN DADO POR EL MOVIMIENTO INTERNO O PARTIDO, RESPETANDO EL ORDEN INICIAL, PERO LO IMPORTANTE ES QUE TENDRIA ESA OPCION DE MANTENER O ALTERAR ESE ORDEN, LO CUAL NO TIENE AHORA.

El Sistema de “listas cerradas desbloqueadas” proyectado funcionaria de la siguiente manera:

1. Se votaría por el Partido, Movimiento o Alianza y nominalmente por el candidato de preferencia de la lista propuesta por el Partido, Movimiento o Alianza que escogería.
2. Se contabilizarían los votos individuales de preferencia obtenidos por cada candidato dentro de las listas partidarias. Los candidatos de cada lista se reordenarían en su estado según la cantidad de los votos individuales de preferencia obtenidos.
3. Se adjudicarían los escaños usando el método de distribución proporcional (D' Hondt). Los escaños respectivos serian ocupados por los primeros de la lista reordenada.

El proyecto ha mantenido inalterable la proporcionalidad del Sistema Electoral vigente, por la aplicación de la fórmula "D'Hont" para la determinación de la cantidad de cargos que le corresponden a cada partido, según la cantidad de votos obtenidos por sus listas.

El proyecto explicado, recoge la experiencia positiva obtenida en otros países con su aplicación y busca subsanar los malos resultados obtenidos en nuestro país con el sistema vigente, orientándose a reflejar la demanda de una mayor y mejor representatividad, otorgando a los electores mayores facultades en la designación de sus representantes.

### **E- Situación legislativa de las listas completas cerradas**

Es importante referir que, al momento de la presentación del proyecto denominado de “DOBLE DESBLOQUEO DE LISTAS SABANAS” existían en la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, otros proyectos de leyes ya presentados, anteriormente, por colegas legisladores que refieren a este tema, pero, analizando los mismos, hemos observado que uno refiere a elecciones nacionales para cargos pluripersonales, mientras que el otro refiere a las elecciones internas partidarias para elegir candidatos a cargos pluripersonales; no contemplando, ninguno de los dos



proyectos, que para la elección de órganos de gobierno y administración colegiados de los partidos, movimientos o alianzas políticas se aplique.

Asimismo se ha sancionado, promulgado, publicado y puesto en vigencia, anteriormente, una Ley de desbloqueo único en elecciones generales y municipales, con muchos defectos que dificultaban su aplicación y que ha sido derogada recientemente, sin aplicarla en ninguna elección nacional o municipal, siguiendo en vigencia el sistema de listas completas cerradas bloqueadas que tanto hemos criticado y deseado cambiar, por lo cual se impone “desempolvar” los proyectos de desbloqueo presentados y trabajar en la aprobación de un proyecto único que contemple, para bien del electorado y de la representación política futura, el doble desbloqueo propuesto para acabar con las listas cerradas.

## **F- Conclusiones**

En la actualidad, existe un fuerte reclamo de la ciudadanía y de los medios de prensa, orientado a la reforma del sistema electoral, principalmente para acabar con las listas sabanas, y en busca de una mejor y más efectiva representación, ya que nadie mejor que el Pueblo de la Nación para definir sus intereses y elegir quiénes podrá efectivamente representarlos.

Por ello, expongo a conocimiento de los sectores académicos y de la comunidad jurídica, en general, este proyecto que debe ser “resucitado” para así darle mayor poder al elector en sus opciones para cargos pluripersonales, y, principalmente, para mejorar la calidad de nuestros futuros representantes en los órganos colegiados nacionales, departamentales y municipales, los cuales son vitales para tener mejores gobiernos y, de esa manera, darle calidad y funcionalidad a la todavía débil y perfeccionable democracia paraguaya.

Sinceramente, creo que con el doble desbloqueo de listas cerradas, concretado en una reforma legal necesaria a la ley electoral vigente, mejoraremos sustancialmente la calidad del voto y de la representatividad política de nuestro país y hago votos para que recupere la fuerza que ha tenido, en años anteriores, este debate, con concreciones positivas, a través de la fuerza del derecho, como herramienta indispensable para el desarrollo del Estado paraguayo y de sus instituciones.

**Palabras clave:** lista sábana, desbloqueo, electorado, constitución, democracia, candidatos, representación, participación.

**Keywords:** closed list, unblock, electorate, Constitution, Democracy, Candidates, Representation, Participation.