

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS 2013
PLAN DE ESTUDIOS 2007**



**“EL TRANSFUGUISMO POLÍTICO: CAUSAS E IMPLICACIONES EN EL
ESCENARIO LEGISLATIVO EL SALVADOR 2002 – 2012”**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTADO POR:

HUIZA LÓPEZ, RONALD ENRIQUE
VÁSQUEZ BONILLA, JOSÉ MAURICIO

DOCENTE ASESOR:

LIC. LUIS EDUARDO AYALA FIGUEROA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 2015.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Ing. Mario Roberto Nieto Lovo
RECTOR

MSc. Ana María Glower de Alvarado
VICERECTOR ACADEMICO

Dra. Ana Leticia de Amaya
SECRETARIA GENERAL

Lic. Francisco Cruz Letona
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Lic. José Reinerio Carranza
DECANO

Lic. Donald Sosa Preza
VICE-DECANO

Lic. Francisco Alberto Granados Hernández
SECRETARIO

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DIRECTORA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Lic. Luis Eduardo Ayala Figueroa
DOCENTE ASESOR

Lic. Miguel Ángel Paredes B.
DIRECTOR DE PROCESO DE GRADUACIÓN

Lic. María Magdalena Morales
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE
CIENCIAS JURÍDICAS

INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	i	
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	iv	
DESARROLLO CAPITULAR		
CAPITULO I: IDEAS INTRODUCTORIAS Y METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION....	1	
1.1 El Transfuguismo Político: causas e implicaciones en el escenario legislativo. El Salvador 2002-2012.		
1.2 Formulación del problema de investigación.....	4	
1.2.1 Pregunta general.		
1.2.2 Preguntas específicas.		
1.3 Objetivos.....	6	
1.3.1 Objetivo general.		
1.3.2 Objetivos específicos.		
1.4 Justificación.....	6	
1.5 Metodología y técnicas de investigación.....	8	
CAPITULO II: ESQUEMA DE ANÁLISIS DEL TRANSFUGUISMO POLITICO: CAUSAS E IMPLICACIONES EN EL ESCENARIO LEGISLATIVO. EL SALVADOR 2002-2012.....		13
2.1 Antecedentes: un recorrido por la historia del Transfuguismo Político.....	13	
2.1.1 Antecedentes para el caso de El Salvador.....	18	
2.2 Definición operativa de Transfuguismo Político y Escenario Legislativo.....	24	
2.2.1 Escenario Legislativo.....	24	
2.2.2 Transfuguismo Político.....	26	

2.3 Enfoques para el estudio del Transfuguismo Político en el Escenario	
Legislativo.....	29
2.3.1 Enfoque 1: El transfuguismo desde la perspectiva de la costumbre	
parlamentaria.....	30
2.3.2 Enfoque 2: El transfuguismo político como una manifestación de cálculo	
político.....	32
2.3.3 Enfoque 3: El transfuguismo político como una manifestación de derechos	
políticos.....	35
2.3.4 Enfoque 4: El transfuguismo político como una manifestación de oportunismo	
político.....	38
2.4 El Transfuguismo Político en El Salvador: dimensiones de estudio.....	40
2.4.1 Dimensión 1. Causas generadoras del Transfuguismo Político.....	40
2.4.1.1 Causas de origen político práctico (V1).....	40
2.4.1.2 Causas facilitadas por el sistema Normativo (V2).....	42
2.4.2 Dimensión 2. Implicaciones o efectos del Transfuguismo Político.....	44
2.4.2.1 Implicaciones en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa y como	
Partido Político (V3).....	44
2.4.2.2 Implicaciones Jurídicas y como se trata normativamente los casos	
planteados dentro del período de estudio (V4).....	47
CAPITULO III: TRANSFUGUISMO POLITICO EN EL DERECHO COMPARADO:	
MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL.....	50
3.1 El Transfuguismo Político en América Latina.....	52
3.1.1 El Transfuguismo Político en El Salvador.....	55
3.2 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Latinoamérica.....	58
3.2.1 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Bolivia.....	60
3.2.2 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Brasil.....	61
3.2.3 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Colombia.....	69

3.2.4 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Ecuador.....	73
3.2.5 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Panamá.....	73
3.3 El Transfuguismo Político en Europa.....	75

CAPITULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE TRANSFUGUISMO

POLÍTICO EN EL ESCENARIO LEGISLATIVO EN EL SALVADOR 2002 – 2012.....	80
---	-----------

4.1 Aspectos sobre las Causas Políticas (Variable 1).....	81
4.1.1 El Transfuguismo Político como resultado de la infidelidad parlamentaria.....	81
4.1.2 El Transfuguismo y la Carrera Política en los sistemas parlamentarios.....	83
4.1.3 Momentos en los que se produce esta práctica (Transfuguismo Político) respecto a decisiones relevantes en el Parlamento.....	87
4.1.4 Ideología y Transfuguismo: una relación contradictoria.....	92
4.2 Aspectos sobre las Causas Jurídicas (Variable 2).....	94
4.2.1 Conjunto de prácticas enraizadas en la costumbre partidaria.....	94
4.2.2 Falta de marco formal-reglamentario vigente.....	95
4.2.3 Presencia de reglas proporcionales que dan lugar a formas de gobierno débiles y con mayoría parlamentaria inestable.....	100
4.3 Aspectos sobre los efectos políticos (Variable 3).....	101
4.3.1 Variaciones o cambios en las correlaciones políticas parlamentarias.....	101
4.3.2 Independencia política en el Escenario Legislativo.....	111
4.3.3 Impacto del Transfuguismo en el sistema democrático salvadoreño.....	115
4.4 Aspectos sobre los Efectos Jurídicos (Variable 4).....	120
4.4.1 Controles Legales respecto al Transfuguismo.....	120
4.4.2 Impacto administrativo de los tránsfugas en la Asamblea Legislativa.....	125
4.4.3 El Transfuguismo Político, como una manifestación de los derechos políticos de los diputados tránsfugas.....	127

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	134
BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN.....	138
ANEXOS.....	150

SUMARIO. En el lenguaje político se denomina tráfuga a quienes una vez electos y durante el desempeño de sus funciones, renuncian a la afiliación del partido político que los respaldó en su candidatura, e incluso se afilian a otro, como estrategia partidaria, a fin de obtener triunfos electorales. Este trabajo presenta un estudio cuyo objetivo primordial es: describir y analizar las causas generadoras y las implicaciones político-institucionales del transfugismo político, en El Salvador en el marco del escenario legislativo durante el período 2002-2012. Para ello, se ha analizado una serie de enfoques los cuales permiten identificar las causas generadoras y la implicaciones político-institucionales en el escenario legislativo, utilizando los siguientes enfoques: (i) El transfugismo desde la perspectiva de la costumbre parlamentaria; (ii) El transfugismo político como una manifestación del cálculo político; (iii) El transfugismo político como una manifestación de derechos políticos; y (iv) El transfugismo político como manifestación del oportunismo político.

Palabras claves: *Lenguaje político, escenario legislativo, estrategias partidarias, intereses oportunistas, motivación ideológica.*

INTRODUCCIÓN

La presente investigación correspondiente al proceso de graduación para optar al grado de licenciatura en Ciencias Jurídicas, tiene como objeto el indagar y comprender el fenómeno denominado transfuguismo político, que en la práctica parlamentaria ha tenido efectos diversos en el pasado reciente del quehacer legislativo, y que en el presente se muestra con más frecuencia en decisiones trascendentales para el país. Por razones de viabilidad y factibilidad para realizar el estudio, se procedió a delimitar temporalmente la investigación desde los inicios del siglo XXI hasta los acontecimientos más recientes en esta materia; procurando con ello establecer algunas tendencias en el comportamiento político en el escenario legislativo.

Como fenómeno presente en muchas democracias, el transfuguismo ha de conceptualizarse, desde la perspectiva de la representatividad, como una distorsión respecto del ejercicio constitucionalmente adecuado de la función representativa, pues supone que el representante, en lugar de otorgar efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, concretado en la voluntad manifestada en las elecciones, se aparta de manera deliberada de la expresión de esa representatividad y actúa según una concepción patrimonialista del cargo representativo, de modo similar a la relación de sustitución que existía entre el representante y la Nación, que es propia de una concepción liberal, pero no democrática, del desempeño del cargo representativo.

No obstante, tal como se desarrollará en las siguientes páginas, el transfuguismo además de suponer una distorsión al sistema jurídico representativo, de manera adicional puede resultar una forma de deslealtad

con el funcionamiento de los propios partidos, pero en este supuesto sólo será reprobable jurídicamente en la medida en que éstos actúen también como un cauce de realización de la representatividad, lo que se produce, a través de los grupos Parlamentarios.

En definitiva, la admisibilidad o rechazo de las medidas destinadas a mitigar los supuestos de transfuguismo habrá de juzgarse bajo la premisa de la lealtad a la expresión de la representatividad, que no es más que la garantía democrática de la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado y del mantenimiento del pluralismo político.

Una de las preocupaciones fundamentales que se priorizaron en la investigación, tiene que ver con los factores principales y las actitudes de los tránsfugas respecto a la incidencia dentro del sistema político y la sociedad. Es en vista de lo anterior, que se analizará la conducta de los diputados en relación a principios institucionales, legales y teoría vigente al respecto; analizando en diferentes momentos posturas de acuerdo a otro partido político, al cual se pretenden cambiar, ya sea por el ofrecimiento de una mejor candidatura, ocupar un cargo de dirección en el nuevo partido político o algún bienestar económico, dando la pauta para que la sociedad especule que si un funcionario se cambia de partido es porque existe un elemento de oportunismo y pragmatismo nacido de un cálculo individual por parte del tránsfuga según el cual podrá mejorar su estatus, razón por la cual se vuelve necesario el estudio y análisis del Transfuguismo Político, para razonar de manera concreta las causas generadoras y las implicaciones político-institucionales del mismo, en El Salvador en el escenario legislativo durante el período 2002-2012. El diseño de investigación se encuentra estructurado

por cuatro capítulos, que guardan una relación lógica y sistemática que a continuación se describen:

En el primer capítulo, se hace un recorrido sobre las ideas introductorias relacionadas al “Transfuguismo Político”, y la metodología utilizada para el desarrollo del presente trabajo de investigación, esto con el propósito de ilustrar al lector respecto a las prioridades, delimitaciones teóricas, espaciales y temporales; así como las técnicas investigativas utilizadas.

En el segundo apartado, se elabora un análisis del Transfuguismo Político a nivel histórico, haciendo un recorrido por los antecedentes más relevantes de dicho fenómeno. Con el objeto de alcanzar una mejor comprensión del tema de investigación, se construyó una definición operativa que fuera aplicable a Transfuguismo Político y al concepto de Escenario Legislativo; de igual forma, se desarrollan los enfoques y dimensiones de estudio del tema en mención.

El tercer capítulo hace un recorrido por el marco normativo nacional e internacional aplicable al Transfuguismo Político, identificando los mecanismos de control del mismo y su eficacia, así como datos comparativos que permiten establecer la forma como regionalmente se ha regulado el fenómeno en estudio.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se develan los resultados de la investigación, en donde se identifican las causas e implicaciones político-institucionales del Transfuguismo político en El Salvador en el escenario legislativo durante el período 2002-2012.

ABREVIATURAS

ART.	Artículo
ARTS.	Artículos
DR.	Doctor
CN.	Constitución
INC.	Inciso
REF.	Referencia

SIGLAS

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CCI	Corte Costituzionale de Italia
CD	Convergencia Democrática
CRI	Constitución de la Republica de Italia
DEM	Derechistas Demócratas
EEUU	Estados Unidos de América
FMLN	Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUNSALPRODESE	Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
GANNA	Gran Alianza por la Unidad Nacional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
ML	Movimiento Libertario
ONG	Organización No Gubernamental

PAC	Partido de Acción ciudadana
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PCS	Partido Comunista Salvadoreño
PD	Partido Demócrata
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PFL	Partido Frente Liberal
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Partido por la Democracia
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRS	Partido Revolucionario Salvadoreño
PSD	Partido Social Demócrata
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PUSC	Partido de Unidad Cristiano
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RIAL	Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa
RN	Revolución Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UES	Universidad de El Salvador
UPES	Unidos por El Salvador
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo internacional

CAPÍTULO I: IDEAS INTRODUCTORIAS Y METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

SUMARIO. *1.1 El Transfuguismo Político: causas e implicaciones en el escenario legislativo. El Salvador 2002-2012; 1.2 Formulación del problema de investigación; 1.2.1 Pregunta general; 1.2.2 Preguntas específicas; 1.3 Objetivos; 1.3.1 Objetivo general; 1.3.2 Objetivos específicos; 1.4 Justificación; 1.5 Metodología y técnicas de investigación.*

1.1 El Transfuguismo Político: causas e implicaciones en el escenario legislativo. El Salvador 2002-2012

La expresión “transfuguismo político” más que un concepto especializado acuñado por las ciencias sociales para referirse al fenómeno del paso o el tránsito inmoderado de actores políticos de un partido a otro por razones pragmáticas o por convenir a sus intereses, es un adjetivo que suele emplearse popularmente para señalar y descalificar a ese tipo de políticos por carecer de principios y valores sólidos y moverse de manera oportunista de un partido a otro. En ese ámbito de referencia más popular que científico, al transfuguismo político también se le conoce como “malabarismo político” o “trapecismo político”, expresiones igualmente sarcásticas para referirse a una práctica mal vista socialmente aunque cada vez más frecuente entre los políticos profesionales.

La política es, en su esencia más sencilla, una suma de comportamientos individuales y colectivos superpuestos, contradictorios y siempre cambiantes, racionales e irracionales, en una permanente interacción que conlleva a resultados imprevisibles. Es, en otras palabras, la historia de la gente y de su relación con el poder, o mejor dicho, del poder sobre ellos. Meditar sobre las dinámicas del poder desde los parlamentos constituye un intento para

separar la compleja ecuación del proceso interminable y siempre sorprendente de la toma de decisiones. Por lo menos, el estudio del Poder Legislativo permite echar un poco de luz sobre las motivaciones de los actores parlamentarios, y avanzar hacia un entendimiento más abundante de las lógicas subyacentes que definen los comportamientos que se dan en el escenario legislativo.

Como fenómeno presente en muchas democracias, el transfuguismo ha sido objeto de análisis de las ciencias sociales, aunque con poco éxito. En uno de los escasos ensayos dedicados al tema, se define como “La acción de un militante, adherente, simpatizante o miembro de un partido político de abandonarlo para incorporarse a otro”.¹ Según este mismo estudio, el transfuguismo es más frecuente en sociedades con poca tradición democrática como es el caso de El Salvador, aunque también puede ocurrir en democracias maduras.

Es por ello que el transfuguismo ha de conceptualizarse, desde la perspectiva de la representatividad, como una distorsión respecto del ejercicio constitucionalmente adecuado de la función representativa, pues supone que el representante, en lugar de otorgar efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, concretado en la voluntad manifestada en las elecciones, se aparta de manera deliberada de la expresión de esa representatividad y actúa según una concepción patrimonialista del cargo representativo, de modo similar a la relación de sustitución que existía entre el representante y la Nación, propia de una concepción liberal del ejercicio del cargo representativo.

¹ **Zovatto, D. y Orozco, J.**, (2009). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*, en **Zovatto, D. y Aguilar, I.** editores, (2009). *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*, p. 254, *ápu*d Reniu y Vilamala, J., *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*.

El transfuguismo se convierte en un tema fuertemente discutido si se somete a análisis la Constitución de la República en su art. 125 que establece que los diputados una vez electos y en ejercicio no obedecen a mandato imperativo alguno. Por tanto, quienes han abandonado su partido han utilizado ese escrito del precepto constitucional, como justificación de una realidad ideológica o simplemente por una relación costo-beneficio en las carreras políticas. Entonces, el debate se ve enriquecido ante una prohibición de mandato imperativo por parte del legislador, pero una contradicción y oportunidad radicada a que las estructuras y organización del Parlamento se fundamenta en los grupos parlamentarios, más no en el Legislador individual, aunado al hecho de que constitucionalmente la única forma de representación política vía elección popular es a través de los partidos políticos, pero se contempla la posibilidad de bloques parlamentarios no partidarios.²

No obstante, que el transfuguismo además de suponer una distorsión al sistema jurídico representativo, de manera adicional puede resultar una forma de deslealtad con el funcionamiento de los propios partidos, pero en este supuesto sólo será reprobable jurídicamente en la medida en que éstos actúen también como un cauce de realización de la representatividad, lo que se produce, como hemos visto, a través de los grupos Parlamentarios.

En definitiva, la admisibilidad o rechazo de las medidas destinadas a mitigar los supuestos de transfuguismo habrá de juzgarse bajo la premisa de la lealtad a la expresión de la representatividad, que no es más que la garantía democrática de la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado y del mantenimiento del pluralismo político. Es de lo mencionado anteriormente que se partirá como origen para el estudio de la problemática

² **VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis P.**, investigadores, *Transfuguismo: Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*, San José, C.R.: DEMUCA, 2010, p.165.

que en la actualidad se encuentra presente en el quehacer político y que últimamente se hace más frecuente, de manera que es un tema de relevancia a nivel nacional e internacional; ya que se tiene también conocimiento de los casos de las trásfugas que se generan en otros países, y a manera de ejemplo se tomará como referencia para darle tratamiento a los casos que se suscitan en El Salvador, y como escenario principal se tendrá en estudio a los diputados que constituyen la Asamblea Legislativa.

Además se pretende ilustrar como los factores principales y las actitudes de los trásfugas inciden en el sistema político y la sociedad y que en consecuencia, toman una conducta diferente a los principios institucionales o al resto de los integrantes del partido que los llevó al escenario Legislativo, y contemplando en determinados momentos posturas de acuerdo a otro partido político, al cual se pretenden cambiar, ya sea por el ofrecimiento de una mejor candidatura, ocupar un cargo de dirección en el nuevo partido político o algún bienestar económico, dando la pauta para que la sociedad especule que si un funcionario se cambia de partido es porque existe un elemento de oportunismo y pragmatismo nacido de un cálculo individual por parte del trásfuga según el cual podrá mejorar su estatus, razón por la cual se vuelve necesario el estudio y análisis del Transfuguismo Político, para razonar de manera concreta las causas generadoras y las implicaciones político-institucionales del Transfuguismo político en El Salvador en el escenario legislativo durante el período 2002-2012.

1.2 Formulación del problema de investigación

Existen diferentes causas para que un político se convierta en trásfuga, no obstante, es necesario comprender que este flagelo no es solo una mutación de identidad de los parlamentarios, como siempre se ha dicho, sino también es un problema de deficiente diseño institucional, el cual sistemáticamente

establece incentivos para la desinstitucionalización permanente de los partidos políticos y que no necesariamente se resuelve con la promulgación de una ley contra el transfuguismo, ya que la norma *per se* no genera transformaciones socio institucionales, sino más bien; es una crisis de valores y ética política, que debe contrarrestarse con la permanente formación cívica y cultura democrática de los representantes y representados.

Sin embargo, el transfuguismo ha de responder a las características con las que suele asociarse popularmente, debe incorporar al menos un elemento: que el político que abandona un partido para integrarse a otro lo hace en la perspectiva de obtener un beneficio personal, como ser postulado como candidato a un cargo de elección popular u ocupar un puesto de dirección en su nuevo partido, cuestiones que en su antigua organización quizá estaban fuera de su alcance. Es decir, el transfuguismo tiene un elemento de oportunismo y pragmatismo nacido de un cálculo individual por parte del tráfuga según el cual podrá mejorar su estatus, sus privilegios, sus intereses, sus posiciones, etcétera, en un ejercicio donde las convicciones o la congruencia ideológica del implicado es lo que menos importa.

1.2.1 Pregunta general

¿Cuáles han sido las causas generadoras y las implicaciones político-institucionales del Transfuguismo Político en El Salvador en el marco del escenario legislativo durante el periodo 2002-2012?

1.2.2 Preguntas específicas

¿Qué es el transfuguismo, como fenómeno jurídico político?

¿Cómo se manifiesta el Transfuguismo Político en el escenario legislativo salvadoreño?

¿Cuáles son las causas principales que generan el fenómeno del Transfuguismo Político?

¿Qué implicaciones institucionales se pueden identificar como resultado del Transfuguismo Político?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Describir y analizar cuáles han sido las causa generadoras y las implicaciones político-institucionales del transfuguismo político en El Salvador en el marco del escenario legislativo durante el periodo 2002-2012.

1.3.2 Objetivos específicos

Describir en qué consiste el Transfuguismo Político.

Analizar las manifestaciones del Transfuguismo Político en el escenario legislativo salvadoreño en el periodo 2002-2012.

Identificar las causas que generan el fenómeno del transfuguismo político y analizar las relaciones establecidas entre estos factores identificados.

Identificar las implicaciones Institucionales que tiene el Transfuguismo Político y analizar las relaciones establecidas entre estos factores.

1.4 Justificación

¿Por qué y que tan conveniente es llevar a cabo esta investigación? ¿Para que servirá?

La importancia de haber realizado la investigación, radica en primer lugar en darle continuidad a estudios sobre problemas relevantes de la realidad política salvadoreña. Entre los alcances de los estudiantes que realizamos los trabajos de investigación sobre los fenómenos sociales con el propósito de forjar una perspectiva investigativa y de carácter apoyada en la literatura actualizada sobre la disciplina de estudio. Se pretende que los resultados de la investigación, terminen con un amplio parámetro de razonamiento ilustrativo trazado por medio de la investigación para esclarecer las preguntas más importantes con respecto a cómo estudiar el problema del Transfugismo Político: sus causas y las implicaciones en el escenario legislativo en El Salvador comprendido en el periodo del año 2002 al 2012 y a la vez, se desarrollen muchas oportunidades más para que el lector pueda entender la magnitud de este esfuerzo, y así ir mejorando la visión y el análisis de los fenómenos que se dan en nuestra realidad en cuanto al sistema político del país.

¿Qué aporta de novedoso esta investigación?

El aporte novedoso de la investigación, es que con la iniciativa de los investigadores en esta fase, se desarrolle un esquema de análisis profundizando en el auge político que ha tenido el transfugismo dentro de la sociedad y la forma en que poco a poco se ha venido desarrollando dentro de un escenario meramente Legislativo. Esto quiere decir, que desde una perspectiva política debe ser estudiada delimitadamente sobre conceptos meramente políticos y jurídicos, ya que estos se ventilan en las estructuras partidarias de mayor trascendencia en el país. Al hablar de estos temas de investigación, donde lo investigado debe tomar una postura de raciocinio tomando en cuenta que estos trabajos de investigación tienen como finalidad primordial discernir y esclarecer los vacíos que se generan en la sociedad y que son manejados por un grupo muy selecto de personas, y dado que no

solo se elabora un trabajo de investigación, sino de darle al lector un fortalecimiento concreto de los vacíos o deficiencias que en otros estudios o trabajos realizados en lo referente a este fenómeno se han encontrado.

¿Qué beneficios aportará este trabajo?

Se pretende que a partir del “transfuguismo político, sus causas y sus implicaciones en el escenario Legislativo” se podrá crear en el lector un panorama amplio y concreto sobre la manera en que los funcionarios públicos que pertenecen a un partido político deciden abandonarlo; además dar a conocer a la población en general las verdaderas causas que originan el retiro voluntario de estos funcionarios. Otro de los beneficios es que se genere en el lector una visión más certera de opinión general ya que muchos solo se conforman con lo que dicen los medios de comunicación, y por este medio se pretende ilustrar al estudiante sobre la realidad que vive nuestro país. De la misma forma, se espera ayudar al desarrollo académico sobre estos temas, así como también poder proyectar nuevas inquietudes a los funcionarios públicos y actores sociales vinculados de una u otra manera en lo referente a este tema debido a que se da la problemática y ellos solamente deciden cambiarse de estructura política sin considerar como la sociedad los vea, y si al caso lo consideran; claro está que no le dan importancia ya que solo siguen sus propios intereses ya sean estos políticos, económicos entre otros.

1.5 Métodos y técnicas de investigación

La elección de la metodología y las técnicas de investigación a utilizar, depende fundamentalmente de aspectos tales como: Naturaleza de la investigación (exploratoria, descriptiva, explicativa o predictiva) y por

consiguiente, las correspondientes dimensiones, variables e indicadores que lograrán en términos mucho más concretos, el bajar el nivel de abstracción que supone el problema de investigación anteriormente descrito.

En ese sentido, se propone la siguiente tabla explicativa:

Investigación	Estudio de caso: “EL TRANSFUGUISMO POLITICO: CAUSAS E IMPLICACIONES EN EL ESCENARIO LEGISLATIVO. EL SALVADOR 2002-2012” .
Naturaleza de la investigación	Estudio descriptivo, con énfasis en variables.
Metodología	Método Sociológico-Jurídico.
Técnicas	Revisión documental y entrevistas semi estructuradas.

Aplicadas a las distintas variables seleccionadas, la investigación se aplicará de la siguiente de forma en la que cada aspecto a analizar, corresponde a una estrategia metodológica y elección de técnica de investigación que corresponde a los objetivos planteados. En ese sentido, la siguiente tabla muestra el objetivo específico a analizar, el método, la técnica y los instrumentos a utilizar.

Cuadro resumen de metodología de investigación

“El Transfugismo Político: causas e implicaciones en el escenario legislativo. El Salvador 2002-2012”

Objetivo general	Describir y analizar cuáles han sido las causa generadoras y las implicaciones político-institucionales del Transfugismo Político en el Salvador en el marco del escenario Legislativo durante el periodo 2002-2012.	
Tipo de estudio	Descriptivo con énfasis en variables.	
Metodología	Sociológico-Jurídico.	
TRANSFUGUISMO POLITICO: OBJETIVOS, TÉCNICAS – INSTRUMENTOS Y PRODUCTOS.		
Objetivos específicos	Técnicas e instrumentos de investigación	Productos
Describir en qué consiste el Transfugismo Político.	-Revisión Documental. -Entrevistas.	1. Cuadro descriptivo del Transfugismo Político en el Salvador. 2. Esquema de ilustración sobre el

		transfugismo político en el escenario Legislativo Salvadoreño.
Analizar las manifestaciones del Transfugismo Político en el escenario Legislativo Salvadoreño en el periodo 2002-2012.	-Revisión Documental. -Entrevistas.	3. Cuadro descriptivo sobre las manifestaciones relativas al Transfugismo político en el escenario Legislativo en el período 2002-2012.
Identificar y describir las causas que generan el fenómeno del Transfugismo Político.	-Revisión documental. -Entrevistas.	4. Cuadros descriptivos sobre las causas generadoras del Transfugismo Político en nuestro país.
Identificar las implicaciones institucionales que tiene el Transfugismo Político.	-Revisión documental. -Entrevistas.	5. Cuadros descriptivos sobre las implicaciones institucionales que tiene el Transfugismo Político en El Salvador.

		6. Cuadros de ilustración sobre la contribución de la tráfuga a la institucionalización del Sistema Electoral.
--	--	--

CAPÍTULO II: ESQUEMA DE ANÁLISIS DEL TRANSFUGUISMO POLITICO: CAUSAS E IMPLICACIONES EN EL ESCENARIO LEGISLATIVO. EL SALVADOR 2002-2012

SUMARIO. *2.1 Antecedentes: un recorrido por la historia del Transfuguismo Político; 2.1.1. Antecedentes para el caso de El Salvador; 2.2 Definición operativa de Transfuguismo Político y Escenario Legislativo; 2.2.1. Escenario Legislativo; 2.2.2. Transfuguismo Político; 2.3. Enfoques para el estudio del Transfuguismo Político en el Escenario Legislativo; 2.3.1. Enfoque 1: El transfuguismo desde la perspectiva de la costumbre parlamentaria; 2.3.2. Enfoque 2: El transfuguismo político como una manifestación de cálculo político; 2.3.3. Enfoque 3: El transfuguismo político como una manifestación de derechos políticos; 2.3.4. Enfoque 4: El transfuguismo político como una manifestación de oportunismo político; 2.4. El Transfuguismo Político en El Salvador: dimensiones de estudio; 2.4.1. Dimensión 1. Causas generadoras del Transfuguismo Político; 2.4.1.1. Causas de origen político práctico (V1); 2.4.1.2. Causas facilitadas por el sistema Normativo (V2); 2.4.2. Dimensión 2. Implicaciones o efectos del Transfuguismo Político; 2.4.2.1. Implicaciones en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa y como Partido Político (V3); 2.4.2.2. Implicaciones Jurídicas y como se trata normativamente los casos planteados dentro del período de estudio (V4).*

2.1 Antecedentes: un recorrido por la historia del Transfuguismo Político

Se pueden observar muchos ejemplos de Transfuguismo Político tanto en El Salvador, como en el extranjero. Históricamente el fenómeno aparece en España durante la Restauración Canovista³, en el siglo XIX donde se superó el sistema de partido único y se diseñó un sistema político bipartidista. No obstante, dicho sistema estaba basado en un bipartidismo ficticio, y el

³ Sobre este punto, es de destacar que **La Restauración canovista** (1874-1931) es el término historiográfico que designa el periodo histórico que significa restablecer la monarquía borbónica y crear las bases para mantenerla: el moderantismo liberal íntimamente ligado a Antonio Cánovas del Castillo.

transfuguismo surgió de manera natural convirtiéndose en un comportamiento indispensable para el perfecto funcionamiento del mismo.

El transfuguismo vuelve a institucionalizarse en España con la recuperación de las libertades democráticas tras el final de la dictadura franquista⁴. En este momento, los fenómenos de movilidad parlamentaria alcanzan una dimensión socio-política tal que permiten utilizar plenamente el término de transfuguismo; además, dichos cambios ya no se realizarán de un partido a su contrario, sino que los partidos receptores de los tránsfugas serán aquellos (en la mayoría de los casos) más próximos ideológicamente a los respectivos partidos de origen. Esto implica, a diferencia de lo que ocurría en la Restauración, que la democracia representativa se encontraba amenazada por sus propios mecanismos de funcionamiento, en especial por su principal instrumento, la representación política. Y es, precisamente, en la crisis de la representación política donde se ubica el marco doctrinal sobre el que se gestaba el fenómeno del transfuguismo político.

Durante la revolución mexicana en las primeras décadas del siglo XX, el transfuguismo se convirtió en una actividad cotidiana de las tropas y de algunos de sus dirigentes. Terminado el conflicto armado en 1928 se creó el Partido Nacional Revolucionario cuna del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que mantuvo la hegemonía del poder durante 70 años⁵.

Ante la discrepancia de intereses la “*familia revolucionaria*” comenzó a resquebrajarse en la década de 1980, y varios de sus principales militantes

⁴ Se conoce como **Dictadura Franquista** al periodo de la historia de España correspondiente con el ejercicio por el general Francisco Franco Bahamonde, o *el Caudillo*, de la jefatura del Estado y con el desarrollo del franquismo; esto es, desde el final de la Guerra Civil Española en 1939, hasta su muerte y sucesión en 1975.

⁵ **VILLARREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos**, “La crisis de la representación popular, el caso de los diputados tránsfuga en el estado de México, en un escenario de gobiernos divididos”, *Instituto de Estudios Legislativos*, S.F. p. 15.

decidieron salirse para fundar otros partidos políticos, en especial el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyos principales fundadores emergieron de las filas del PRI, tal es el caso de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez y muchos otros que siguieron sus pasos para concertar una nueva fuerza política coaligada con otros miembros históricos de la izquierda mexicana. Desde la fundación del PRD en 1989, sus filas se han visto incrementadas en gran medida por ex miembros del PRI.

Posteriormente el fenómeno del Transfugismo se manifestó en otros países tales como: Chile, Perú, República Dominicana y centro América, los cuales actualmente tiene diferentes regulaciones. En el caso de la República del Brasil, puede citarse el ejemplo de las elecciones generales se habían realizado en octubre de 2006, desde entonces, eran legión los políticos que habían cambiado de partido. Para garantizar la eficacia de la decisión sin afectar la seguridad jurídica - teniendo en cuenta que la jurisprudencia anterior del Supremo Tribunal Federal (más adelante STF) aceptaba el cambio de partido - se debatieron tres posibilidades: la aplicación de la nueva interpretación a partir de la legislatura siguiente, la aplicación a partir de la fecha de la decisión del STF o la aplicación a partir de la fecha de la decisión del Tribunal Supremo Electoral (más adelante TSE). El STF eligió la última opción, considerando que la decisión del TSE apuntaba para el cambio jurisprudencial, considerando el voto favorable de los tres Ministros del STF que integran el TSE. Por esa razón, los mandados de segurança⁶ fueron en última instancia desestimados, pues los parlamentarios habían cambiado de partido antes del fallo del TSE.

⁶ **El mandado de segurança o "mandamiento de seguridad"**, es una garantía jurisdiccional específica, de creación brasileña, que permite a toda persona, ya sea física ya sea jurídica, la protección de aquellos derechos fundamentales que no estén protegidos por el "Habeas Corpus" o por el "Habeas Data" y que hayan sido lesionados o estén en peligro de ser lesionados por un acto de cualquier autoridad.

Posteriormente, el TSE estableció, en 16 de octubre de 2007, que el mismo criterio se aplica igualmente a los cargos mayoritarios, en donde la nueva doctrina judicial, en materia de fidelidad partidaria, sería también aplicable a los cargos mayoritarios, es decir, Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Vicegobernadores estatales, Senadores, Prefectos y Viceprefectos (recordamos que los fallos antes comentados se referían a mandatos obtenidos por medio del sistema proporcional, es decir, Diputados Federales, Diputados estatales y “Vereadores” -legisladores municipales-).

La Resolución nº 22.610, de fecha 25 de octubre de 2007, la cual establece un procedimiento específico para los casos de pérdida del mandato por desafiliación partidaria, garantizando la amplia defensa de los parlamentarios. La aplicación de la normativa ha llevado ya a la pérdida del mandato de más de un centenar de parlamentarios en todos los niveles (federal, estadual, municipal)⁷.

Mediante dicha sentencia del Tribunal Supremo estableció que el cargo obtenido por un diputado en las urnas pertenece al partido y no al individuo, con lo que dejó establecido el concepto de 'fidelidad partidista', el Tribunal Superior Electoral falló a favor para obligar a todos los políticos a cargos de representación popular a mantenerse fieles a los partidos políticos que los postularon. Tal decisión respaldó la ponencia del magistrado Carlos Ayres Britto, que recomendó revocar el mandato a quien cambie de formación política después de ser electo⁸.

⁷ **PARLAMENTOS**, “*Revista de la red de expertos Iberoamericanos en Parlamentos*”, 1er semestre, 2008, número 2, p. 19

⁸ **Noticia EFE**, España, “*El Tribunal Electoral de Brasil obliga a todos los elegidos a mantener su partido*”, de 17 de octubre de 2007. Disponible en:

El Supremo Tribunal Federal (STF) entendió que la fidelidad partidaria en los casos de elección proporcional es norma desde el 27 de marzo del 2007, fecha en la que otro tribunal, pero de asuntos electorales, fallara en primera instancia que el mandato pertenecía al partido y no al político electo. Con la decisión, cualquier concejal y diputado estatal o federal que haya cambiado de partido luego de esa fecha corría el riesgo de perder su mandato, según decidan los tribunales electorales.

Los 11 magistrados de la corte discutieron el tema a pedido de tres grupos opositores, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), el derechista Demócratas (DEM) y el Partido Popular Socialista (PPS). Estos partidos mantenían que el mandato pertenece al partido porque fue bajo el paraguas del mismo que un legislador fue elegido. Con esa posición, el partido tendría derecho de convocar a un suplente sin ver reducida su bancada⁹.

En Colombia el cargo de diputado está relacionado con la bancada o fracción parlamentaria, por lo cual el cambio de partido de parte de un diputado se considera una violación a la Ley de Bancadas aprobada en 2005. En este sentido, la ley de bancadas regula en el art. 2 “*Las Actuación en Bancadas*; y en el art. 4 “*Los Estatutos*”.¹⁰. Asimismo, determinando lo referente a su

<http://www.casamerica.es/es/actualidad-efe/el-tribunal-electoral-de-brasil-obliga-a-todos-los-elegidos-amantener-su-partido>.

⁹ **Adnmundo.com**, revista digital, “*Brasil falla por la fidelidad partidaria de Diputados*”, 5 de octubre 2007, fuente: Reuters/AP, Disponible en: http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/brasil_corte_legisladores_pertenencia_mandat_o_partido_pi_051007.html

¹⁰ **LEY DE BANCADAS**, LEY 974 DE 2005, Diario Oficial 45.980, (julio 22), Colombia, art. 2 *Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia*; el art. 4 *Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos*

régimen disciplinario interno, estableciendo sanciones, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.

Un caso similar en Panamá donde el cargo de diputados disidentes era reclamado por el partido de gobierno ante el Tribunal Electoral y éste mediante un amparo recurrió ante la Corte Suprema para proteger su curul. En el año 2009, instaurado ya el nuevo gobierno, la Corte Suprema de Justicia decide una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra una resolución del Tribunal Electoral y no se limita a declararla inconstitucional sino que entra al fondo de una decisión electoral, anulándola y ordenando (a pesar que este tipo de sentencias sólo tienen efectos a futuro) al Tribunal Electoral entregar credenciales de Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) a 7 miembros del partido de gobierno Cambio Democrático, a pesar de no haber participado en las elecciones¹¹.

2.1.1. Antecedentes para el caso de El Salvador

Luego del proceso específico que culminó con los Acuerdos de Paz de 1992, firmados en el castillo de Chapultepec, México, y con el período de la legalidad institucional del FMLN, se inició al serle otorgado por decreto legislativo del parlamento salvadoreño del 1 de septiembre su estatus como

para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electoral, por parte de la respectiva corporación...

¹¹ **La Estrella de Panamá**, “Tribunal Electoral falla contra diputados del CD al Parlacen”, 24 de mayo 2012, Disponible en: <http://www.laestrella.com.pa/panama/politica/tribunal-electoral-falla-contra-diputados-parlacen/23531179>

partido legal después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 que pusieron fin a la guerra civil. La legalidad, sin embargo, ubicó al FMLN en el centro de varios problemas. El primero de ellos fue la necesidad de disolver las cinco estructuras de las organizaciones político-militares de la guerra y formar una sola, en la que predominaron figuras del extinto Partido Comunista Salvadoreño (PCS), como Salvador Sánchez Cerén, Orestes Fredesman Ortez, Nidia Diaz, Medardo González, Lorena Peña y el carismático desaparecido líder Schafick Handal como los más prominentes, lo cual fue aprobado en la Tercera Convención de diciembre de 1995.

Otro de los problemas llegó a ser la cuestión de las disidencias causadas por el debate de la orientación ideológica del FMLN. Siete de los 21 diputados que el FMLN ganó en las elecciones de 1994, entre ellos Joaquín Villalobos y Ana Guadalupe Martínez, pertenecientes a dos de las ex organizaciones (el PRS y la RN) renunciaron en bloque del FMLN para formar el Partido Demócrata (PD) de línea socialdemócrata que, debido a que no logró el tres por ciento de voto en las elecciones de 1997, dejó de existir. Posteriormente a la muerte del PD, los cuadros se integraron al PDC (Guadalupe Martínez ingresó al Partido Demócrata Cristiano, quien actualmente ocupa el cargo de diputada suplente de la democracia cristiana, Por su parte a finales de la década de 90s, Villalobos se trasladó a Inglaterra para estudiar en la Universidad de Oxford. Ahora Villalobos es un crítico abierto de la izquierda salvadoreña y también ha sido públicamente crítico de todos los movimientos de izquierda de otros países latinoamericanos, cercanos al presidente venezolano Hugo Chávez ¹²), al Partido Social Demócrata (PSD), y a la Convergencia Democrática (CD) de Rubén Zamora.

¹² **El País**, “Artículos escritos por: Juan Villalobos”, disponible en: http://elpais.com/autor/joaquin_villalobos/a/

Posterior a la primera disidencia que se dio en el FMLN, se fueron sumando otras, por ejemplo, Carlos Walter Guzmán, que desde 2000 fue parte de la bancada del PCN, quien dejó las filas y se pasó a ARENA, y hoy forma parte de la banca de GANA¹³. También Orlando Arévalo inició su militancia en ARENA, sin embargo en 1999 cambió al PCN, el cual posteriormente decidió expulsarlo, y el legislador dispuso fundar su propio partido¹⁴.

La sensibilización de las fuerzas políticas para asumir restricciones institucionales formales ante el transfuguismo, es producto de que ellas en diferentes momentos históricos han experimentado los efectos de la reconfiguración de las relaciones de poder, con excepción del caso de ARENA, quien hasta el año 2009 obtuvo el control del Poder Ejecutivo.

Por tanto, se evidencia que indistintamente de las historias particulares sobre el transfuguismo salvadoreño se daba en función de una gravitación hacia la incorporación hacia alguna bancada ya existente, y su efecto inmediato ha sido reforzar la capacidad de construcción de las mayorías parlamentarias del partido de gobierno, o bien, simplemente debilitar la capacidad de efectividad de la principal fracción de oposición.

Es así como los casos más dramáticos registrados desde 1994 hasta 2006 se han producido en el FMLN y el PDC cuyas historias registra cerca de siete divisiones internas que terminan con la formación de nuevos partidos políticos, o bien de dirigentes y bases electorales quienes emigran hacia otras instancias.

¹³ **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, “*bancada de GANA*”, disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/pleno/pleno-legislativo/carlos-walter-guzman-coto>.

¹⁴ **Mediolleno.com**, Noticias, “*El Transfuguismo no Comenzó con GANA*”, 15 de abril de 2013, Disponible en: <https://mediolleno.com.sv/noticias/el-transfuguismo-no-comenzo-con-gana>.

El transfuguismo se convierte en un tema fuertemente discutido si se somete a análisis la Constitución de la República en su art. 125 que establece que los diputados una vez electos y en ejercicio no obedecen a mandato imperativo alguno. Por tanto, quienes han abandonado su partido han utilizado ese escrito del precepto constitucional, como justificación de una realidad ideológica o simplemente por una relación costo-beneficio en las carreras políticas.

Entonces, el debate se ve enriquecido ante una prohibición de mandato imperativo por parte del legislador, pero una contradicción y oportunidad radicada a que la estructura y organización del Parlamento se fundamenta en los grupos parlamentarios, más no en el legislador individual, aunado al hecho de que constitucionalmente la única forma de representación política vía elección popular es a través de los partidos políticos, pero se contempla la posibilidad de bloques parlamentarios no partidarios.

Algunos diputados como Calixto Mejía del FMLN, han considerado que el transfuguismo es una especie de fraude al electorado porque en un sistema representativo como en El Salvador, los ciudadanos votan por una bandera cuyo resultado arroja treinta y cinco diputados, sosteniendo la tesis de que el electorado no hubiera dado ese respaldo si supiera que cierto número de diputados abandonarían su partido (Vargas & Petri 2008).

En la legislatura 2003-2006 el FMLN registró la fuga de 5 de sus diputados propietarios y algunos suplentes, el PDC de 3 propietarios y 3 suplentes quienes en una coyuntura favorable formaron el G- 13¹⁵ con el apoyo de los

¹⁵ Se refiere al grupo llamado por los medios de comunicación como G 13 formado por los 5 que se fueron del FMLN identificados como Frente Democrático Revolucionario, FDR (aunque hasta el 2008 inscribieron este partido), los 5 del CD y los tres que se fueron del

5 diputados del CD quitándole al FMLN la posibilidad de conservar “la llave”. Con este término se refiere al número de votos para lograr la mayoría calificada (dos tercios de los votos), alterando así la configuración de las relaciones de poder, al dar alternativas de negociación interpartidaria a la fracción oficialista y minando la capacidad de poder de veto por parte del FMLN.

El G-13 facilitó un nuevo clima de diálogo y negociación con el Poder Ejecutivo y significó una fuerte pérdida de influencia en las negociaciones interpartidarias por parte del FMLN – la pérdida de “la llave”.

Al final de la legislatura 2003-2006, el tema del transfuguismo se volvió sumamente estratégico, porque una quiebra en el seno del FMLN le permitió a ARENA obtener una mayoría suficiente para aprobar el presupuesto, dado que con cuatro o cinco diputados tráfugas conformó una mayoría calificada necesaria. Al respecto José Mario Magaña afirma que la mayoría de los transfugismos ocurren al final de las legislaturas por oportunismo político (Vargas & Petri 2008).

Si bien, el transfuguismo no es un fenómeno novedoso en la vida parlamentaria salvadoreña, el aprendizaje institucional y partidario se ha asimilado en el diseño de su reglamento legislativo, de forma tal, que se identifica la existencia de un sistema de incentivos para la gestión parlamentaria basada en el modelo de grupos parlamentarios y por ende restricciones tanto formales como informales hacia los parlamentarios tráfugas.

PDC, estos se llamaron Partido Popular Social Cristiano, PPSC). Entonces, el G 13 estuvo conformado por el FDR, CD y el PPSC.

No se puede generalizar que el transfuguismo ha sido un fenómeno propio de la izquierda salvadoreña o de los partidos bisagras, a favor del partido de gobierno (derecha), pues hasta el año 2009 se da una alternancia pronunciada en el control del Poder Ejecutivo y se deberá esperar al menos el fin de la actual legislatura 2009-2012 y algunas otras más para clarificar tendencias sólidas a nivel nacional.

Lo cierto es que una de las principales causas del transfuguismo en El Salvador es lo denominado como el “número mágico”, es decir ante un fuerte fraccionamiento parlamentario y el déficit del partido de gobierno para articular mayorías legislativas por sí mismo, requiere entonces del apoyo de otros parlamentarios para obtener la cifra de 43 o 56 votos, según el tema puesto a votación. Esta situación es el incentivo gubernamental para articular coaliciones con los partidos bisagra (cuando estos puedan aportar los escaños suficientes), o bien ante una falta de consenso político o falta de escaños, la estrategia gubernamental será apoyar de forma indirecta las escisiones parlamentarias de la oposición.

El diputado tráfuga Juan Pablo Durán Escobar, comentó después de su decisión de transfuguismo que los dos partidos más grandes FMLN y ARENA condujeron una especie de verdadera “inquisición” en contra de él, dada la pérdida de su voto en las comisiones de trabajo y por la reubicación de su oficina, operando incluso sin personal de asistencia técnico, lo cual le limitaba su capacidad de propuesta de ley y participar de forma correcta en los debates legislativos.

No se puede obviar que en el caso salvadoreño los medios de comunicación han emprendido una campaña “para acabar con los tráfugas”, como una expresión al menos aparente de hacer valer la representación original del

parlamentario y cuyo efecto colateral fue el apoyo para “forzar la disciplina de voto.”

2.2 Definición operativa de Transfuguismo Político y Escenario Legislativo

Al momento de abordar un tema tan complejo, como lo es el transfuguismo político, bajo la perspectiva del escenario Legislativo, siendo necesario definir, analizar y describir un plano determinado de la investigación, en donde una revisión profunda del cambio de la expresión del pensamiento, el cambio de partido o transfuguismo político, nos permita hacerlo más claro y fácil de comprender, analizando las diversas calificaciones con las que ha designado a este contenido, los conceptos más recurrentes de los diferentes autores, y en textos tales como: el diccionario manual de la lengua española, diccionario jurídico Cabanellas, diccionario de términos jurídicos y monografías de la politología entre otras fuentes, son:

2.2.1. Escenario Legislativo

Al no encontrar una definición específica de Escenario Legislativo, formulamos la nuestra tomando los términos Escenario y que hacer Legislativo o Función Legislativa. Según el Diccionario de la Real Academia Española, escenario es un lugar en que ocurre o se desarrolla un suceso, de igual forma lo define como el conjunto de circunstancias que rodean a una persona o un suceso. Otra definición aún más completa de escenario es una descripción lógica, internamente coherente y verosímil de una posible situación futura del mundo. Se establece que dicha descripción es sobre cómo puede desarrollarse el futuro, basada en una serie de hipótesis lógicas

e internamente coherentes (lógica del escenario) sobre las relaciones claves y las fuerzas motrices de cambio.¹⁶

Un escenario reúne, por lo tanto, un conjunto de variables interrelacionadas con el fin de ofrecer un panorama completo de cómo será en un determinado horizonte de tiempo futuro, el mundo, un país, sector, localidad, sistema natural o humano o una localidad.

La función de legislar es conocida como el rol político que deben cumplir (los diputados) a través del ejercicio de sus múltiples funciones, haciendo que la actividad institucional se desarrolle en tres planos diferentes: el político, el parlamentario y el administrativo; cada uno de ellos, con una dinámica propia y una dinámica de interrelación constante. Al mismo tiempo que condicione la actividad del legislador, el cual debe desempeñarse por lo menos en cinco ámbitos diferentes: el partido político al que pertenece, su distrito, su oficina, las comisiones parlamentarias de las que es miembro y el plenario del cuerpo.¹⁷

La Asamblea Legislativa se configura como un órgano de representación del pueblo para cumplir con su función, inciden criterios de naturaleza predominantemente volitiva y especialmente ético-política, es decir, criterios y valoraciones relativos a aspectos de necesidad, conveniencia, oportunidad, viabilidad, etc. que resultan imprescindibles para que ésta cumpla adecuadamente su misión. Salvo los mandatos al legislador, el texto de la Constitución no es programático; sino que se trata de un marco dentro del

¹⁶ **MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE**, “*Escenario Socioeconómico futuro*”, p.4. Disponible en: http://www.marn.gob.sv/phocadownload/cc_3.pdf

¹⁷ **GROSSO, BEATRIZ MARINA Y SVETAZ, MARÍA ALEJANDRA**, “*Técnica Legislativa: marco teórico*”, S.E., S. F., p. 3.

cual el legislador puede desarrollar su actividad atendiendo a criterios y valoraciones políticos relativos a aspectos de necesidad, conveniencia nacional, oportunidad y viabilidad, según sea el caso¹⁸. La función legislativa de la Asamblea Legislativa, consiste en la elaboración de normas de carácter general, vinculantes para todos los órganos y entes públicos; sin embargo, esto no significa un monopolio del poder normativo ya que otros poderes estatales pueden también dictar disposiciones jurídicas; tal es el caso de los reglamentos ejecutivos y la normativa municipal¹⁹.

En vista de lo anterior, entenderemos como Escenario Legislativo: *“el conjunto de circunstancias que rodean o donde se desarrolla el rol político que deben cumplir los diputados a través del ejercicio de sus múltiples funciones, haciendo que la actividad institucional se desarrolle con una dinámica propia y una dinámica de interrelación constante”*.

2.2.2. Transfuguismo Político

La Real Academia de la Lengua española define como Tránsfuga a la persona que pasa de una ideología o colectividad a otra. Se refiere además, a la denominación atribuida en la política a aquellos representantes que, traicionando a sus compañeros de lista o de grupo (manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones), o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que

¹⁸ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N°6-2000, de fecha 17 de mayo de 2002, considerando VII, párrafo cuarto, p. 12.

¹⁹ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N°22-99, de fecha 8 de abril de 2003, considerando IV, numeral 2°, p.10.

los han presentado, o habiendo sido expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas nos dice que *tránsfuga* es aquel que huye de un punto a otro. El desertor. Quien abandona un partido o causa; y más si lo hace movido de intereses o sentimientos ajenos a una auténtica persuasión. Es el traidor.

Esther Seijas²⁰ considera *“tránsfuga a aquel representante elegido en las listas de un determinado partido político y que pasa del Grupo, ora parlamentario, ora municipal, en el que se encuentra otro Grupo diferente antes de concluir la legislatura o mandato para el que fue elegido, conservando su escaño o concejalía.”*

El transfuguismo es definido, según el Diccionario de la Real Academia Española, como aquella actitud y comportamiento de aquel, que especialmente en la vida política, se pasa de una ideología o colectividad a otra. También refiere a la persona con cargo público que no abandona este al separarse del partido que lo presentó como candidato.

Diferentes autores han ampliado esta definición mínima de transfuguismo inclinándose por una acepción más amplia. De esta manera, Seijas Villadangos Considera *tránsfuga* a “aquel representante elegido en las listas de un determinado partidos político y que pasa del Grupo, ora parlamentario, ora municipal, en el que se encuentra a otro Grupo diferente

²⁰ **SEIJAS VILLADANGOS, Esther.** *Representación democrática, partidos políticos y tránsfugas*, P. 166. Escuela Universitaria de la Universidad de León, UNED. “Teoría y realidad constitucional”, n° 6, 2° semestre, 2000, pp. 163-188.

antes de concluir la Legislatura o mandato para el que fue elegido, conservando su escaño o concejalía”. De esta definición la autora extrae dos tipos de presupuestos sobre los que se cimienta el transfuguismo: los necesarios y los facultativos o accidentales.

Razonar a cabalidad lo anterior admitiría que en lugar de ser las cúpulas afiliadas las que decidieran las políticas públicas, se incluyera en esas decisiones a todos aquellos que hubiesen resultado electos por la ciudadanía. Si bien continuaría siendo legítima la búsqueda del consenso, se beneficiaría el debate, la aportación de ideas y distintas visiones. Por supuesto que eso también implicaría aceptar que el desacuerdo responsable no debe ser sancionado.

Todos los autores coinciden en los prejuicios que tal fenómeno comporta en la vida política, siendo el más importante el hecho de que el transfuguismo constituye una especie de fraude político al ciudadano, que ve modificada la expresión de su voluntad. Por otra parte, supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema y posibilita la generalización de la corrupción favoreciendo a su vez el proceso de debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía.

La ciudadanía eligió a diputados de un partido, con la expectativa que ese diputado en particular cumpliera con el programa político ofrecido por el partido que le postuló, por lo que no es posible que un diputado se desentienda y separe del partido que propició su candidatura y en virtud del cual resultó electo. Es cierto que las curules no son de los partidos sino de los diputados, pero no podemos desconocer la función de intermediación que para ello han jugado los partidos. La ciudadanía voto por esa persona

considerando sus cualidades personales, pero también considerando su afiliación partidaria; mientras no existan candidaturas independientes eso es innegable.

Es grave que en la Asamblea Legislativa se formen nuevas “fracciones políticas” por la cual nadie votó, cuyas propuestas nunca existieron, ni fueron analizadas por la ciudadanía. Tal fracción carece de legitimidad y representatividad, constituyendo una afrenta a la voluntad popular. Lo anterior debe discutirse ampliamente con miras a regularse y proveer de una solución legal, en donde como ciudadanos al elegir a los diputados podamos saber quién nos representan.

En atención las enunciaciones anteriores, y atendiendo a la necesidad de edificar una definición operante, se procede a construir una categoría que incorpore aquellos compendios de disidentes que hagan posible su descripción y que además, sea funcional de cara a los objetivos de la indagación. Así, y para efectos del presente trabajo, se entenderá transfuguismo político como:

“Aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, antes de concluir la Legislatura o mandato para el que fue elegido, conservando su escaño, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”.

2.3 Enfoques para el estudio del Transfuguismo Político en el Escenario Legislativo

En este apartado, se hará un recorrido a través de diversos autores que con anterioridad han abordado el tema del transfuguismo político, procurando obtener de dichos criterios los parámetros tangibles que hagan accesible el

estudio de este fenómeno jurídico político a través de los siguientes enfoques:

2.3.1. Enfoque 1: El transfuguismo desde la perspectiva de la costumbre parlamentaria

Uno de los motivos más frecuentes del transfuguismo, lo podemos observar bajo la perspectiva de la costumbre parlamentaria de los reglamentos legislativos, esta sección pretende evidenciar los incentivos y las restricciones para el transfuguismo que están directa o indirectamente incluidos en el marco legal vigente para la organización del trabajo parlamentario en los respectivos países de la región.

Este marco legal que define la organización del trabajo parlamentario tiene tres fuentes principales: a) las normas legales escritas (según los casos: Reglamento del Congreso, Constitución Política de la República, Código Electoral, Ley de Partidos Políticos, etc.), b) la jurisprudencia (pronunciamientos provenientes del Poder Judicial) y c) la costumbre parlamentaria. Esta última categoría, que será el objeto de este apartado, se refiere específicamente al conjunto de prácticas no escritas (pertenecientes a la institucionalidad informal) que rigen la vida parlamentaria, incluyendo también a las decisiones de la Junta Directiva del Congreso.

Además del tema institucional-reglamentario formal, se pretende evidenciar las prácticas informales de interlocución política de las bancadas legislativas, es decir la costumbre parlamentaria. Este análisis se basa en los recursos

sobre institucionalidad informal que identificamos, en particular el desarrollo de las limitaciones políticas para el efecto de absorción.²¹

La respuesta que desde los partidos políticos se ofreció a la fragmentación de la sociedad generó el “efecto no deseado” de, por un lado minimización de las diferencias entre partidos y, por otro, consecuencia de lo anterior la facilidad de cambiar de un partido a otro sin alterar los presupuestos ideológicos del actor.

Esta última circunstancia coadyuva de manera notable, a la proliferación del transfuguismo. La multiplicación de alternativas partidistas próximas al punto de partida, induce que ante mínimas o máximas tensiones en el partido de origen el cambio de formación no suponga una grave alteración de la composición ideológica del “tránsfuga”.

Vinculadas a la dinámica partidista pueden articularse otra serie de causas que justifican e impulsan la proliferación del transfuguismo; el cuestionamiento a cerca de las garantías de la democracia interna en el seno de los partidos políticos, las sanciones que desde los mismos se imponen a sus afiliados o la disolución de un partido durante la legislatura.

En el sinfín de motivaciones personales que inducen al transfuguismo podemos subrayar siguiendo la postura crítica y descriptiva de Josep. Ma. Colomer²², el “deseo de mejorar sus expectativas, ya que suelen abandonar grupos que en su opinión les ofrecen pocas garantías de llevar a cabo sus políticas preferidas, facilitarles el acceso a cargos o permitirles la reelección”.

²¹ **PETRI, Dennis P., y VARGAS, Jean-Paul**, *Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica*, pag. 144, San José C.R., 2010, Editorial DEMUCA.

²² **COLOMER.J.M.** *El arte de la manipulación Política*, Barcelona, E. Anagrama, 1990, Pag. 253.

Sin embargo, no podemos cerrar los ojos a la realidad y reconocer que en ese subjetivismo de origen existen en múltiples ocasiones una dosis de racionalidad imposible de sacar adelante en el contexto de una formación política incapaz de integrar voces discordantes en sus pronunciamientos y actuaciones²³.

Los vacíos reglamentarios que se dan a lo interno de cada uno de los parlamentos de la región tiende a resolverse por “la costumbre parlamentaria” (efecto de compensación de las deficiencias de la institucionalidad formal por la institucionalidad informal) que es el resultado de prácticas enraizadas en el tiempo, a partir de decisiones del Directorio o bien “negligencias” u “omisiones” del mismo. El vacío reglamentario en la práctica da un alto margen de discrecionalidad (arbitrariedad) a la Asamblea Legislativa, y en particular a su Presidente.

2.3.2. Enfoque 2: El transfuguismo político como una manifestación de cálculo político

La disciplina parlamentaria-partidaria desde la teoría de la elección racional,²⁴ asume que individualmente cada legislador acepta la línea de acción apuntada por el liderazgo partidista o de fracción, debido a dos razones: a) la disciplina aumenta su capacidad personal de negociación y b) asegura el apoyo de la organización para el desarrollo de su carrera política. De acuerdo a este esquema, como actores racionales, los parlamentarios efectúan un cálculo sobre la conveniencia de sujetarse a tales directrices,

²³ **SEIJAS VILLADANGOS, Esther**, *Representación democrática, partidos políticos y Tránsfugas*, Universidad de León, pag. 167 y 168.

²⁴ Se conoce como **Teoría de la elección racional en ciencias políticas** es utilizada para interpretar los fenómenos políticos a partir de supuestos básicos que derivan de principios de la economía: el comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado, siempre tienden a maximizar su utilidad o beneficio y a reducir los costos o riesgos.

toda vez que este comportamiento les reporta beneficios superiores a los de su resistencia²⁵.

Cuando el sistema de partidos y las interacciones parlamentarias no garantizan la capacidad para aumentar el poder personal de negociación del legislador, ni aseguran el futuro de la carrera política del mismo, y sea que exista una fuerte o débil disciplina partidaria, se estarán creando incentivos políticos para el surgimiento del transfuguismo. Estos aspectos se verán potenciados si existe un alto nivel de fragmentación. Por ende, la recomposición de fuerzas a favor del partido de gobierno o de la oposición, son escenarios que dependen constantemente de la articulación de coaliciones coyunturales.

Ramón Soriano refiere que no es tráfuga quien cambia de partido antes o después de la legislatura en la que es representante, puesto que este cambio no afecta a la composición de un órgano de representación. Tampoco es propiamente transfuguismo el cambio de partido o de grupo de representación, debido a un hecho reprobable del propio partido, como sería un cambio sustancial del programa político con el que éste concurrió a las elecciones. En este caso es el representante, que no es imputable a él, sino al partido. Incluso puede verse como estimable el abandono del representante que prefiere mantener el programa por el que accedió al escaño en las filas de un partido. Tiene que tratarse de un cambio sustancial que afecte a los principios del programa y no a aspectos concretos del mismo. Como lo ha

²⁵ Sobre lo anterior Béjar (2003) agrega que la disciplina constituye una forma de delegación de poder requerida para superar los problemas que supone la acción colectiva; este sería el caso del proceso que acompaña la integración de la representación y su complemento, la expedición de la ley. Su ejercicio es posible por el incentivo electoral derivado de la pertenencia a una fórmula reconocida por la ciudadanía, y la acción de un líder capaz de coordinar las actividades del grupo y de fortalecer su estabilidad. Para que esto opere, se requiere del funcionamiento de controles institucionales que aminoren los costos de esta delegación; valga decir, de procedimientos orientados a limitar las posibilidades de abuso por parte de quien se ocupa de esta labor.

expresado Ramón Soriano, “es un rasgo de fidelidad del representante a su electorado frente a un partido “chaquetero” que le traiciona”²⁶.

Lo anterior en el entendido que el tránsfuga es el partido político, el cual motivando una recomposición de fuerzas, denominada coalición, formando una nueva fuerza política, la cual les permita mayor presencia en la toma de decisiones en el seno legislativo.

La actuación del parlamentario por cambiar de grupo, no tiene siempre la misma significación, ya que se pueden identificar tres grandes tendencias:

a) el transfuguismo puro, en el sentido de que hay un cambio de grupo parlamentario por parte del legislador, b) las prácticas constituidas como préstamos parlamentarios, situación que es propia cuando el reglamento legislativo determina un número necesario de escaños para la conformación de las bancadas parlamentarias y por ende una bancada decide prestar a uno o varios de sus legisladores para la conformación de un bloque que será estratégico en la definición de alianzas y apoyos en la conformación de mayorías, y c) el sistema de cambios compensatorios, cuya actuación responde a una estrategia de balanceo en la aritmética parlamentaria, en el sentido que ante una situación de transfuguismo puro, la bancada decide enviar a un grupo de tránsfugas para que se integren a esa misma bancada y nivelen las relaciones de poder a lo interno de ese grupo, procurando que dicha reconfiguración de fuerzas no afecte el status quo (Tomás 2002, pp 31 -79).

²⁶ **SORIANO, Ramón.** *El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos*, Derechos y libertades: Revista del Instituto de Bartolomé de las Casas, Núm. 11, Madrid, 2002, p.598.

2.3.3. Enfoque 3: El transfuguismo político como una manifestación de derechos políticos

En la evolución de un Estado de derecho a un Estado social y democrático de derecho, con partidos débiles, el desmerecimiento de los partidos políticos y la desconfianza en las instituciones públicas, en la crisis de representación política y la globalización de la cultura del capitalismo, siempre se va a repetir el transfuguismo, principalmente cuando la legislación nacional lo estimula y no establece medidas sancionadoras. El transfuguismo es negativo cuando se realiza sólo por interés personal que lo beneficia²⁷.

De ahí que Pedro Planas afirmará que *“es obvio, con un sistema político sin partidos adecuadamente organizados y sin adhesiones previas en cada agrupación, exhibiendo en lugar de partidos a meros membretes y listas improvisadas -armadas en función a figuras independientes y a candidatos invitados- tampoco puede esperarse que la configuración interna del Congreso, en función a grupos parlamentarios, exprese un distinto sistema de lealtades.”*²⁸

El transfuguismo en el Perú sólo es delito cuando el sujeto activo es descubierto recibiendo fajos de billete u otro beneficio personal de origen estadual. No es delito el cambiar de ideas ni de partido político. Les ampara el derecho constitucional de la libertad de creencia, de expresión y de libre asociación. Tampoco es delito disentir de las decisiones de la alta jerarquía partidaria. Sobre todo si estas deserciones se realizan con absoluta honestidad e invocando valores éticos y morales perdidos que se tienen

²⁷ **ROBLES ROSALES, Walter**, *El transfuguismo político y las medidas correctivas de solución*, Para Radio Latina de Huacho, martes 16 de febrero 2010. Espacio “10 Minutos con Walter Robles”, Perú.

²⁸ **PLANAS, Pedro**, *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. T.I. Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001, Lima, p.255.

que rescatar o reivindicar. O es que acaso hay tráfugas buenos y malos, benignos y dañinos.

Respecto a lo anterior, Pedro Planas analiza la institución del mandato representativo donde el parlamentario es elegido por pertenecer a un partido y debe ser consecuente a ese partido, porque así lo decidió en ejercicio de su propia libertad política; sin embargo, puede presentarse un conflicto entre la lealtad a la función representativa que prohíbe todo mandato imperativo y la lealtad a la pertenencia al partido.

Desde el punto de vista constitucional el congresista representa a la nación y no está sujeto a mandato imperativo (art. 93° de la Constitución de 1993, Perú), asimismo es un derecho fundamental la libre asociación y expresión, de modo que no se puede coartar el libre ejercicio de la función legislativa. Planas nos pone como ejemplo la jurisprudencia emanada de la Corte Costituzionale de Italia (CCI, 7 de marzo de 1964) indicando: *“Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin vínculo de mandato” (art. 67 CRI)*²⁹. Desde este punto de vista el parlamentario no estaría sujeto al mandato del partido.

La Corte lo interpretó como garantía del libre ejercicio de la función legislativa, donde el parlamentario es libre de votar sin que haya norma alguna que lo obligue a decidir en contrario o a sancionarlo de acuerdo con la Sentencia 14/1964 de la CCI. Se respeta el principio de la libre de la libre decisión de acatar o no la disciplina interna del partido político. Planas tomando como referencia la jurisprudencia italiana nos dice: *“Desde una perspectiva constitucional, ese principio habría de aplicarse en caso de “transfuguismo”, cuando un Parlamentario deja el partido político con el cual*

²⁹ **PLANAS, Pedro**, ob.cit. T.I. pp. 256-257.

salió elegido para integrarse a otro grupo parlamentario, sin razón convincente. Al respecto señalamos la “perspectiva constitucional”, como un criterio de derecho positivo, que va más allá del juicio moral que nos pueda merecer el cambio efectuado.

Frente al “transfuguismo” suele plantearse dos posiciones irreconciliables, tal como sucedió en una controversia algo reciente en España, que derivó hacia el Tribunal Constitucional. Hay quienes consideran ilícito mudar de partido, porque ello supone traicionar, no sólo la lealtad al partido, sino el voto del elector, que fue a favor del partido (en España se eligen los Diputados por listas cerradas y bloqueadas). Pero hay también quienes, sin aplaudir el cambio de tienda política, consideran que resulta una conducta lícita, desde una perspectiva estrictamente constitucional, ya que este cambio se ampara en la prohibición de todo mandato imperativo.”³⁰

Delgado-Guembes, quien tiene varios trabajos sobre el transfuguismo político, ubica su presencia y desarrollo dentro de un contexto sociopolítico nacional e internacional que pasa por la desideologización del sistema político, el debilitamiento del sistema de partidos de masas, el predominio de la economía de mercado, el capitalismo global como ideología económica indiscutida, la tecnología y la democratización de la información, la importancia de los medios de comunicación y de las técnicas demoscópicas en la escena política.³¹ De ahí proviene su afirmación que *“el transfuguismo es un fenómeno que aparece como un síntoma del sistema de representación política en general, y de los sistemas de partidos políticos en particular, cuya génesis y desarrollo es interesante a la vez que necesario*

³⁰ **PLANAS, Pedro**, ob.cit. pp.257-258.

³¹ **DELGADO-GUEMBES, César**, *Transfuguismo, su matriz histórica. Entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política*, p.98. Ensayo publicado en la Revista “Derecho PUC” pp.93-110, Revista de la Facultad de Derecho. Fondo Editorial de la PUCP, N° 59, Lima.

*abordar, de modo que se aclare su naturaleza y se explique su significado como expresión del sistema político*³²

El tráfuga parlamentario, por tanto, es aquel que " ocupa una ubicación parlamentaria distinta a la que le correspondería según su adscripción político-electoral" (Navarro Méndez 2000; Tomás Mallén 2002; Soriano 2002). La finalidad de este tipo de tráfuga no es ir por el cargo de elección popular (porque ya lo tiene), sino por un espacio parlamentario diferente al que lo llevó a la representación política. En consecuencia, el militante que abandona un partido para postularse por otro (transfuguismo electoral), no es necesariamente un tráfuga en un sistema parlamentario, porque es parte de su libertad política de afiliarse o dejar de pertenecer a un determinado partido y competir por otro³³.

2.3.4. Enfoque 4: El transfuguismo político como una manifestación de oportunismo político

La búsqueda de mejores posiciones políticas se suele ocultar, el deseo de mejorar sus expectativas, facilitarse el acceso a cargos o permitirles la reelección³⁴. Son las motivaciones más comunes para cambiar de partido (y de grupo), puesto que la negociación con otra organización le ha hecho ver que su carrera política mejoraría sustancialmente con su entrada a ella. En estos casos, el paso de un partido a otro se lleva a cabo cuando el que detenta una parcela de poder o, también, cuando los indicios demuestran que la puede conseguir. Es más precisamente la obtención de poder, depende precisamente de los tráfugas, que hacen modificar la mayoría.

³² **DELGADO-GUEMBES, César**, ob.cit. pp. 97-98. Las palabras curvadas pertenecen al autor citado.

³³ **RÍOS VEGA, Luis Efrén**, *El Transfuguismo Electoral*. Un debate Constitucional en México, núm. 21, julio-diciembre, p.p. 251-294, UNAM, Mexico.

³⁴ **COLOMER, Josep. M.**, *El arte de la manipulación política. Votaciones y teorías de juegos de la política española*, Barcelona, E. Anagrama, 1990, p. 253.

Este oportunismo puede llegar incluso a estar originado por promesas de orden económico, lo que sitúa claramente en el terreno de la corrupción³⁵.

Pese a la relevancia que el transfuguismo tiene en muchas democracias representativas, no hay trabajos formales que analicen, desde una perspectiva económica este fenómeno. En este sentido, el trabajo más cercano al modelo que presentamos en este artículo es el reciente artículo de Huang (2010). En él, se estudia un modelo de competencia electoral bipartidista en el que hay distintos tipos de políticos: aquellos que pueden mentir sobre su verdadera posición ideológica y otros que, una vez electos, pueden modificar su posición por presiones de los grupos de interés. El objeto del artículo es analizar cómo estos comportamientos afectan al equilibrio político resultante.

Los estudios relativos a los fenómenos de movilidad parlamentaria han de buscarse mayoritariamente en la literatura política. Aunque la literatura política ha ofrecido diferentes matizaciones del fenómeno del transfuguismo, éste se ha asociado en muchas ocasiones a un comportamiento de traición.

Por ejemplo, Colomer (1990) señala que pueden ser muchas las motivaciones personales que inducen a los políticos a comportamientos tráfugas, citando entre ellas “el deseo de mejorar sus expectativas, ya que suelen abandonar grupos que en su opinión les ofrecen pocas garantías de llevar a cabo sus políticas preferidas, facilitarles el acceso a cargos o permitirles la reelección”. Siguiendo esta postura crítica, Reniu Vilamala (2001) habla del fenómeno exponiendo que generalmente el tráfuga no se suele dirigir hacia posiciones ideológicas aisladas y distantes del centro, sino

³⁵ **DE ESTEBAN, Jorge**, “*El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*”, Revista de Estudios Políticos, Núm. 70, Madrid, 1990, p. 12.

hacia partidos cercanos sin que, en la mayoría de los casos, intervengan motivaciones ideológicas.³⁶

Para la estabilidad democrática (en este caso parlamentaria) es necesario que los actores identifiquen y conozcan los puntos ideales de todos los demás, a efectos de poder introducir propuestas con posibilidad de consenso. Esta suposición tiende a ser imposible cuando hay altos niveles de transfuguismo en un sistema político, pues sus agendas estarán en función de sus intereses particulares o sectoriales, falta de una propuesta político-ideológica, o inclusive porque la cantidad de éstos cambia tan rápidamente que una fracción debe renunciar a sus propuestas originales antes de verse disuelta, o porque ya no tiene el número de legisladores necesarios para ser fracción.

2.4 El Transfuguismo Político en El Salvador: dimensiones de estudio ¿Cuáles han sido las causas generadoras y las implicaciones institucionales del Transfuguismo Político en el marco del Escenario Legislativo en el período 2002 – 2012?

2.4.1. Dimensión 1. Causas generadoras del Transfuguismo Político

Variables

2.4.1.1. Causas de origen político práctico (V1)

Cuando los sistemas parlamentarios no garanticen la capacidad para aumentar la potestad negociadora del legislador, ni aseguren el futuro de la

³⁶ No obstante, existe otra corriente de pensamiento que defiende el transfuguismo al ser éste un mecanismo de protección frente al poder, en ocasiones abusivo, de los partidos (véanse, por ejemplo, los argumentos presentados por Jeambar y Roucate, 1990, y Monedero, 1993).

carrera política del mismo, y sea que exista una fuerte o débil disciplina partidaria, se estarán creando incentivos políticos para el surgimiento del transfuguismo.

Este tipo de conductas (el Transfuguismo Político) cumple, en muchos casos, a estrategias partidarias, a fin de obtener éxitos electorales.³⁷ En esta manifestación, imaginamos los estímulos de los políticos a concurrir a las elecciones con uno u otro partido bajo distintos escenarios: i) Un escenario de referencia en el que no se permite transfuguismo; ii) una situación en la que los políticos pueden ser tráfugas y decidir, una vez elegidos, migrar al otro partido político; y iii) un contexto en el que los tráfugas no están limitados a optar entre una de las dos plataformas políticas existentes, sino que pueden formar su propio grupo político al margen de éstas. Nuestros resultados muestran que el escenario (iii) es el más propenso a la presencia de transfuguismo. Sin embargo, en este caso, a diferencia de lo que ocurre en el caso (ii), el transfuguismo no está únicamente inducido por intereses oportunistas sino que tiene también una motivación ideológica. Aunque muy poco probable.

Sin embargo, el transfuguismo ha de responder a las características con las que suele asociarse popularmente, debe incorporar al menos un elemento: La búsqueda de mejores posiciones políticas se suele ocultar, el deseo de mejorar sus expectativas, facilitarse el acceso a cargos o permitirles la reelección, u ocupar un puesto de dirección en su nuevo partido, cuestiones que en su antigua organización quizá estaban fuera de su alcance. Es decir, el transfuguismo tiene un elemento de “*oportunismo y realismo*” nacido de un

³⁷ **PASSARELLI, Francesca**, *Un Análisis Económico del Transfuguismo Político*, versión: 25 de octubre de 2011, Trabajo fin de máster 1/2011, p.3.

cálculo individual por parte del tráfuga según el cual podrá mejorar su estatus, sus privilegios, sus intereses, sus posiciones, etcétera, en un ejercicio donde las convicciones o la congruencia ideológica del implicado es lo que menos importa.

2.4.1.2. Causas facilitadas por el sistema normativo (V2)

La disciplina parlamentaria-partidaria desde la teoría de la elección racional³⁸ asume que personalmente cada legislador acepta la línea de acción apuntada por el liderazgo partidista o de fracción, debido a dos razones: a) la disciplina aumenta su capacidad personal de negociación y b) asegura el apoyo de la organización para el desarrollo de su carrera política. De acuerdo a este diseño, como actores racionales, los parlamentarios efectúan un cálculo sobre la conveniencia de sujetarse a tales directrices, toda vez que este comportamiento les reporta beneficios superiores a los de su resistencia (Béjar 2003)³⁹.

Por este término se entiende el conjunto de lógicas y comportamientos, que desde una perspectiva esencialmente política pueden considerarse como racionales. Abarca, más allá del sistema de incentivos-restricciones que surgen de los marcos formal-reglamentarios vigentes, el conjunto de prácticas enraizadas en la costumbre parlamentaria, que se dan en el ámbito

³⁸ La **teoría de la elección racional**, también conocida como teoría de elección o teoría de la acción racional, es un marco teórico que es utilizado para entender y modelar formalmente el comportamiento social y económico. Usado en ciencias políticas para interpretar los fenómenos políticos a partir de supuestos básicos que derivan de principios de la economía: el comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado, siempre tienden a maximizar su utilidad o beneficio y a reducir los costos o riesgos.

³⁹ **VARGAS, Jean-Paul, y PETRI, Dennis P.**, *Transfuguismo: desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. - SAN JOSÉ, C.R. : DEMUCA, 2010, pag. 30.

informal y que son la expresión de relaciones de poder y de dinámicas fundamentalmente políticas que rigen la vida parlamentaria.

Los factores explicativos del transfuguismo legislativo no son fáciles de identificar, además de que difieren de una persona a otra. El transfuguismo legislativo puede motivarse por muchos factores diferentes. A menudo, la decisión de un diputado de abandonar (traicionar) al partido por el cual ha sido elegido es el resultado de un complejo proceso de arbitraje individual, que no necesariamente es racional.

Desde la perspectiva de que de los marcos institucionales salen incentivos y restricciones, el marco reglamentario vigente ejerce una influencia sobre el comportamiento de los actores en tanto que el sistema de incentivos-restricciones define los márgenes de acción y el campo de oportunidades de los mismos.

Por otra parte se puede observar que los estudios referentes a los fenómenos de cambio parlamentario han de buscarse mayoritariamente en la gramática política. Aunque la gramática política ha ofrecido diferentes matizaciones del fenómeno del transfuguismo, éste se ha asociado en muchas ocasiones a un comportamiento de traición. Por ejemplo, Colomer (1990) señala que pueden ser muchas las motivaciones personales que inducen a los políticos a comportamientos tráfugas, tales como los citados en la variable anterior. Siguiendo esta postura crítica, Reniu Vilamala (2001) habla del fenómeno exponiendo que generalmente el tráfuga no se suele dirigir hacia posiciones ideológicas aisladas y distantes del centro, sino hacia partidos cercanos sin que, en la mayoría de los casos, intervengan motivaciones ideológicas.

En ese sentido, se ha considerado que sería interesante analizar el comportamiento de los candidatos cuando los votantes tienen la capacidad de “penar” una hipotética conducta tráfuga. Una manera de hacer esto sería desarrollar un modelo dinámico en el que el precio del transfuguismo se micro-fundamente como una menor probabilidad de reelección futura.

Existe otro posible escenario bajo el cual podría ser interesante analizar el comportamiento de un tráfuga: es el de la inseguridad ideológica de los partidos. Si suponemos que existe una cierta probabilidad de que entre las elecciones y la implementación de la política, el partido cambie su posición ideológica, el tráfuga podría decidir irse de un partido para “proteger” a los votantes frente a las fluctuaciones ideológicas del partido. En este caso, Curreri (2004) considera que una de las causas jurídicas del transfuguismo es la presencia de reglas proporcionales que dan lugar a formas de gobierno débiles y con mayoría parlamentarias inestables. El transfuguismo tendría un componente “positivo”, lo que obligaría a replantearse los costes asociados al mismo.

2.4.2. Dimensión 2. Implicaciones o efectos del Transfuguismo Político

Para abordar la segunda y última dimensión en el estudio del transfuguismo político lo haremos a partir de las siguientes variables:

2.4.2.1. Implicaciones en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa y como Partido Político (V3)

En esta tercera variable, se divide en dos campos: unos que defienden la fidelidad partidaria; y otros que abogan por la independencia política de los representantes tráfugas. En el ámbito jurídico, la discusión se decanta en

dos vías. Por un lado, hay quienes abogan por el respeto irrestricto que los diputados electos por un partido deben responder al partido que los postuló pues es éste el centro del sistema representativo y en consecuencia, quien renuncia a su partido de origen y se traslada a otro, debe ser sometido a sanciones. Por otro lado, una segunda corriente afirma que tratándose del tema de la titularidad personal del escaño, un individuo al ser electo es “dueño” del mismo y en consecuencia, puede marcharse a otro partido diferente de aquel por el cual llegó al poder.

El transfuguismo legislativo se ha convertido en un elemento desestabilizador del trabajo de los Parlamentos centroamericanos. En efecto, el transfuguismo altera la representatividad de los partidos políticos, contribuyendo a acrecentar la crisis de la representación y al debilitamiento de la legitimidad de la Asamblea Legislativa. No es superfluo subrayar que el transfuguismo afecta la calidad de la democracia en la medida que deslegitima a los partidos políticos, como mediadores por excelencia entre los ciudadanos y las instituciones políticas. La democracia no puede existir sin partidos políticos, en la medida que estos expresan el pluralismo político.

Comprender la crisis de los partidos políticos desde el fenómeno del transfuguismo parlamentario es dejar en evidencia la falta de disciplina y cohesión a lo interno de los grupos parlamentarios, pero sobre todo las relaciones de éstos con los partidos políticos, e incluso de ellos con la ciudadanía. Si bien, las causas político-institucionales y las relacionadas con las capacidades de liderazgo (credibilidad personal versus la credibilidad institucional) son factores explicativos cruciales, también lo es la capacidad de evolución de la ingeniería parlamentaria para adaptarse al cambio de los tiempos.

Pueden identificarse dos grandes categorías de factores explicativos del transfuguismo legislativo: (a) los factores político-institucionales y (b) los factores socio-culturales. *Los factores político-institucionales* (el diseño institucional) al sistema de *incentivos y restricciones*, formales e informales que influyen en la interacción entre los actores, y tienden a reforzar, absorber o corregir las asimetrías de poder que aparecen entre los procesos electorales.

Indudablemente, *el sistema electoral* tiene una cierta influencia en la probabilidad de sus representantes políticos a ser tráfugas. Puede decirse que la ingeniería electoral ejerce un impacto sobre los partidos y sistemas de partidos en la medida en que determina las fuerzas partidistas que obtienen representación. El sistema electoral no es neutro en tanto que ejerce una influencia sobre el comportamiento y las estrategias de los electores y de los actores políticos, generando “*efectos psicológicos*”⁴⁰.

Puede defenderse el argumento *que el transfuguismo se da más por razones socio-culturales que por motivos meramente institucionales*. Sin profundizar en esta discusión, se toma como punto de partida que la identificación del juego de incentivos y restricciones para el transfuguismo desde la organización interna de la Asamblea Legislativa contribuirá a identificar posibles remedios al transfuguismo.

⁴⁰ Pueden tomarse en cuenta otros factores que también influyen en el comportamiento de los electores, los sistemas electorales mayoritarios (designación de un único representante por circunscripción electoral) así como los sistemas electorales de representación proporcional con listas no bloqueadas (posibilidad de voto preferencial) o abiertas (libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre las listas), tienden a ser más propicios a una personalización de las elecciones, y por lo tanto a comportamientos tráfugas. En cambio, sistemas de representación proporcional con listas cerradas, en teoría, suelen ser más propicios a la disciplina partidaria porque el orden fijo de candidatos implica que el elector tiende a votar por la lista en su conjunto – es decir por el partido – más que por candidatos individuales.

La titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad, sino que los titulares del cargo son, más bien, un instrumento al servicio de la realización de la misma. Por estos motivos, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad, la lealtad electoral de los parlamentarios no sólo no constituye un remedo moderno del mandato imperativo estamental, sino que es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático.

2.4.2.2. Implicaciones Jurídicas y como se trata normativamente los casos planteados dentro del período de estudio (V4)

En esta cuarta y última variable, se persigue identificar cuáles son las normas de carácter general y vinculante que regulan el transfuguismo político, el cual se convierte en un tema fuertemente discutido, en donde la Constitución de la República en su art. 125 que establece que los diputados una vez electos y en ejercicio no obedecen a mandato imperativo alguno. Por tanto, quienes han abandonado su partido han utilizado ese escrito del precepto constitucional, como justificación de una realidad ideológica o simplemente por una relación costo-beneficio en las carreras políticas. Entonces, el debate se ve enriquecido ante una prohibición de mandato imperativo por parte del legislador, pero una contradicción y oportunidad radicada a que las estructuras y organización del Parlamento se fundamenta en los grupos parlamentarios, más no en el Legislador individual, aunado al hecho de que constitucionalmente la única forma de representación política vía elección popular es a través de los partidos políticos, pero se contempla la posibilidad de bloques parlamentarios no partidarios.

Uno de los principios clave para las sanciones es que una legislación debe cuidarse de no mandar o prohibir conductas que no se puedan controlar y por lo tanto sancionar, y en el caso positivo, el régimen de sanciones debe ser acorde con los principios de proporcionalidad y suficiente coerción. Así, en una legislación de partidos políticos, es clave asegurar una coherencia entre las prohibiciones, los mecanismos de fiscalización e investigación y las sanciones. Esta coherencia, debe al menos concentrarse, para efecto de la propuesta de Ley en El Salvador, al menos en los siguientes temas: democracia interna, financiamiento (público y privado), participación paritaria, campañas electorales y sondeos de opinión.

El Proyecto de Ley, en su Título IX referido al régimen sancionatorio establece dos tipos de infracciones: leves y graves. Y en las sanciones, predomina la de tipo pecuniario en forma de multa o de reducción del financiamiento público. Estas sanciones pueden ser pagadas perfectamente si por otro lado no hay mecanismos de fiscalización e investigación del origen de fondos privados con los cuales se pueda sufragar dichos pagos sancionatorios. Por ello, la legislación deberá contemplar mecanismos más fuertes y específicos para el control del dinero, y en términos sancionatorios estudiar la posibilidad de una conexión penal para efecto de perseguir y castigar delitos como el blanqueo por vía de actividades partidarias.⁴¹

Condenar moralmente el trasfuguismo político *per se* implicaría acusar históricamente a grandes personalidades históricas como Manuel José Arce que abandonó las filas de los liberales que lo habían llevado a la presidencia

⁴¹ **INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA**, “Regulación de los partidos políticos en El Salvador y propuestas de la sociedad civil” 1ra edición San Salvador, El Salvador, Diciembre de 2011, p. 32 y 33. disponible en: <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/ambito-electoral/154-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/ambito-electoral/propuestas-de-reformas/288-regulacion-de-los-partidos-politicos-en-el-salvador-y-propuestas-de-la-sociedad-civil>

de la Federación Centroamericana y se pasó al bando conservador y combatió a Francisco Morazán. Estamos dispuestos a condenar a ese héroe nacional? Condenaríamos también a Winston Churchill que se cambió varias veces de bando justificando su proceder con esta lapidaria frase: *“Nunca he traicionado a nadie que no se haya traicionado antes a sí mismo.”* Podríamos calificar de éticamente incorrecto el hecho de que varios diputados del bloque oficialista lo abandonaran cuando Fujimori dio el golpe de estado en Perú y atropelló las instituciones democráticas y los derechos humanos? Consideramos que las respuestas son obvias.

En cuanto a penalizar el transfuguismo mediante una legislación *ad hoc* nos parece que tampoco es la solución. Querer retener por la fuerza a quien no comparte más los ideales, principios o programas de un partido, aunque sea solo durante el plazo de su mandato, viola en primer lugar el principio constitucional de que los diputados no están sujetos a ningún mandato imperativo, y en segundo lugar, nunca las gravedad de las penas o sanciones han sido limitantes de conductas antijurídicas cuando el individuo ha decidido cometerlas.

Para concluir, citamos de nuevo el art. 125 de la Constitución antes mencionado para recordarles a los promotores de la idea de penalizar el cambio de partido de un diputado electo, que mientras esta disposición no se reforme o modifique, ninguna ley secundaria puede imponer a los diputados y diputadas sujeción coactiva al partido político que lo postuló. La lealtad que los partidos requieren se debe ganar con un liderazgo político capaz de mantener la cohesión del partido mediante la convicción y apego a los principios y no por el miedo o la amenaza.

CAPÍTULO III: TRANSFUGUISMO POLITICO EN EL DERECHO COMPARADO: MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL

SUMARIO. 3.1. *El Transfuguismo Político en América Latina; 3.1.1. El Transfuguismo Político en El Salvador; 3.2. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Latinoamérica; 3.2.1. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Bolivia; 3.2.2. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Brasil; 3.2.3. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Colombia; 3.2.4. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Ecuador; 3.2.5. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Panamá; 3.3. El Transfuguismo Político en Europa.*

En el ámbito de la política, el problema del transfuguismo indudablemente no es una característica única en la realidad salvadoreña, sino que se trata de un fenómeno universal.

Naturalmente, su mayor o menor incidencia en el sistema político dependerá de diversos aspectos tales como: la elección de representantes y la representación política que son propios del sistema político, y en el contexto en que se sitúa dicha práctica. *“Generalmente, la idea de representación democrática se asocia a la idea de elección, en el sentido que, siendo el objetivo el de instaurar un enlace entre ciudadanos y organización partidaria, la mejor forma de alcanzarlo es la existencia de una relación de carácter electoral entre diputado y colectividad”*⁴². Tradicionalmente, se ha reconocido la existencia de dos elementos que integran la representación política -el representante y el representado-, y su principal característica radica en la existencia de tensiones y conflictos originados por el incumplimiento, por parte del primero, de la voluntad del segundo. Es decir, surgen discrepancias

⁴² A tal propósito, afirma Crisafulli (1990), que el representante, para ejercer correctamente su tarea, tiene que ser representativo de sus electores.

entre los intereses de los representados y las actuaciones de sus representantes⁴³.

La concepción medieval de la representación trataba de superar estas tensiones mediante dos instrumentos: los cuadernos instructivos y la capacidad de revocatoria del representante. Conocido como el mandato imperativo, se aseguraba así la eficaz promoción del conjunto de intereses de los representados, que tenían, en la capacidad de revocación, su “seguro” contra cualquier “desviación” en la acción del representante.

Para la estabilidad democrática, es necesario que los actores identifiquen y conozcan los puntos ideales de todos los demás, a efectos de poder introducir propuestas con posibilidad de consenso. Esta suposición tiende a ser imposible cuando hay altos niveles de transfuguismo en un sistema político, pues sus agendas estarán en función de sus intereses particulares o sectoriales, falta de una propuesta político-ideológica, o inclusive porque la cantidad de éstos cambia tan rápidamente que una fracción debe renunciar a sus propuestas originales antes de verse disuelta, o porque ya no tiene el número de legisladores necesarios para ser fracción.⁴⁴

Este tipo de visión de la democracia y del sistema representativo no tiene un mensaje especial, sin embargo, respecto de la funcionalidad y exigencias institucionales desde las que deben operar los representantes. Para quienes subrayan la representación, las ineficiencias del Órgano Legislativo se

⁴³ El análisis de la representación política y la democracia pasa por comprender las distorsiones político-institucionales del fenómeno del transfuguismo. El carácter dual de la relación entre representante y representado, agrega, radica en la existencia de tensiones originadas por el incumplimiento del primero y de la voluntad del segundo (Reniu 1996 pp 265-290).

⁴⁴ **VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis P.**, Revista Parlamentaria, “TRANSFUGUISMO: Realignamientos y Equilibrios Parlamentarios”, S.E., S.F., p. 129.

refieren a la pobreza o precariedad del vínculo político con la diversidad de localidades por las que se postulan y las que los eligen.⁴⁵

3.1 El Transfuguismo Político en América Latina

El transfuguismo político viene cobrando importancia en América Latina por sus efectos en la representación política. La pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia legal sólo en cinco países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá. No obstante, en algunos países, se han presentado proyectos de ley con la intención de establecer alguna sanción a quien incurriese en una práctica tráfuga. Tal es el caso del proyecto de ley presentado en la legislatura de Perú, que propone incorporar al Código Penal la figura delictiva del transfuguismo con pena privativa de la libertad y accesoria de inhabilitación, como así también, la modificación de la Ley de Partidos Políticos, incorporando el título denominado “De la Prevención y sanción al Transfuguismo en las Organizaciones Políticas”.⁴⁶

En virtud de lo anterior, podemos observar que el transfuguismo ha generado acciones para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas, este fenómeno no se ha visto reflejado en un proceso relevante de reforma. Aunque en algunos países el incremento del transfuguismo ha generado preocupación y propuestas para atacarlo, lo cierto es que no han prosperado las iniciativas para regularlo expresamente. Un análisis de la situación latinoamericana muestra que la reforma en este ámbito ha sido prácticamente inexistente, tomando como base la legislación vigente, la cual no presenta un tratamiento

⁴⁵ **DELGADO-GUEMBES, César**, *Transfuguismo, su matriz histórica. entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política*, S.E., S.F., pag 97.

⁴⁶ Proyecto de Ley N° 662/2006, presentado por el Congreso de la Republica de Perú, 2006.

en especial para este tema y, en algunos casos, más bien separa (por una ficción jurídica) a los electos, congresistas o diputados, de los partidos políticos al darles carácter nacional, como sucede en Chile y Costa Rica.

En Chile, debido al golpe militar de Augusto Pinochet contra el entonces presidente de Chile Salvador Allende en 1973, el sistema partidista desapareció, fue hasta 1990 cuando la democracia fue reinstaurada. El 9 de enero de 2007 el senador Fernando Flores Labra del Partido por la Democracia (PPD), renunció a su partido. Flores había sido ministro del gabinete de Allende, y estuvo en prisión durante tres años en la época de Pinochet; Flores, el ex diputado por el PPD Esteban Valenzuela Van Treek y el diputado por el PPD Jorge Schaulsohn Brodsky por diversas causas renunciaron a su militancia y formaron el partido Chile Primero, sin embargo, el Servicio Electoral después impugnó la inscripción de Chile Primero como partido político tras descubrirse irregularidades en la inscripción de militantes.

Por otra parte el co-fundador de la Comisión Chilena de Derechos Humanos Miguel Adolfo Gerardo Zaldívar Larraín, era senador por parte del Partido Demócrata Cristiano de Chile (PDC), sin embargo debido a discrepancias ideológicas con su partido, el tribunal interno decidió expulsarlo, en marzo de 2008 como senador independiente fue elegido Presidente del Senado para el período 2008-2009⁴⁷. El senador Carlos Cantero Ojeda también renunció a su militancia en Renovación Nacional en noviembre de 2007, aduciendo diferencias con la mesa directiva del partido y con la forma en que éste se aboca a la carrera presidencial.

⁴⁷ **ARÁNGUIZ, Daniela**, “Bianchi: Nuevo presidente del Senado “no será un suche del gobierno ni la oposición”, periódico digital emol, Chile, 4 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/03/04/294954/bianchi-nuevo-presidente-del-senado-no-sera-un-suche-del-gobierno-ni-la-oposicion.html>

En el caso de Costa Rica, el transfuguismo político es bastante común. No existe marco legal alguno que castigue a un diputado, alcalde, regidor municipal o persona de cualquier otro cargo de elección popular por dejar su partido. Como casos de transfuguismo destacados podrían mencionarse la salida de seis legisladores del Partido Acción Ciudadana en 2002 encabezados por Humberto Arce (quien luego fundaría la efímera Unión Patriótica) por no desear cumplir con el rígido código ético del partido, la salida de José Miguel Corrales del Partido Liberación Nacional al final de su período en 2005.

De igual forma, destaca la salida del precandidato presidencial Antonio Álvarez Desanti también en 2005, para participar como candidato por un partido recién fundado, la salida de la diputada Gloria Valerín del Partido Unidad Social Cristiana para luego engrosar las filas del PAC, la renuncia de los diputados Andrea Morales (PAC) y Evita Arguedas (ML)⁴⁸ en el período 2006-2010, la salida del diputado José Manuel Echandi Meza, único legislador del Partido Unión Nacional en el período 2006-2010, la renuncia del diputado cristiano Carlos Avendaño a Renovación Costarricense en el período 2002-2010 y la fundación de un partido nuevo también cristiano llamado Restauración Nacional que obtendría representación parlamentaria en dos elecciones, y en el período 2010-2014 las salidas de los diputados Carlos Góngora del ML para adherirse al PUSC y de José Joaquín Porras del PASE, entre otros⁴⁹.

⁴⁸ **VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis P.**, *“Transfuguismo: Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica”*, San José, C.R.: DEMUCA, 2010, p. 180.

⁴⁹ **RUIZ RAMÓN, Gerardo**, “Campaña política agita la Asamblea Legislativa”, periódico digital El Financiero, sección Economía y Política, Costa Rica, 10 de junio de 2013.

3.1.1. El Transfuguismo Político en El Salvador

En el caso de El Salvador, el transfuguismo político se convierte en un tema fuertemente discutido si se somete a análisis la Constitución de la República en su art. 125 que establece que los diputados una vez electos y en ejercicio no obedecen a mandato imperativo alguno. Por tanto, quienes han abandonado su partido han utilizado ese escrito del precepto constitucional, como justificación de una realidad ideológica o simplemente por una relación costo-beneficio en las carreras políticas.

El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador establece como derecho de todo diputado en su artículo 17, inciso 6, contar con oficina individualizada, decorosa, servicio secretarial, personal de servicio y equipo, pero no hace referencia a la eventual reubicación de la misma en caso de un diputado tráfuga. Aun así, en la práctica parlamentaria en los casos de transfuguismo sus oficinas tienden a ser reubicadas, ya sea por solicitud del mismo, o por petición de su antigua bancada.

Si bien, ya en la institucionalidad formal se establece que los parlamentarios quienes abandonen su grupo parlamentario no podrán obtener los beneficios administrativos adicionales que le corresponden a los grupos parlamentarios, salvo creación de un nuevo grupo por un número igual o mayor a cinco diputados propietarios (art. 34 del reglamento legislativo). No obstante, a nivel informal tiende a darse una presión política fuerte por parte de los partidos políticos para desincentivar las prácticas de transfuguismo.

La Sala de lo Constitucional ha explicado que los diputados, *una vez elegidos y en el ejercicio de sus cargos, no tienen obligación de atender ni*

Disponible en: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Carlos_Gongora-Movimiento_Libertario-PUSC-Rodolfo_Hernandez-Asamblea_Legislativa_0_315568442.html

defender los intereses especiales de sus partidos, de electores, y de los demás grupos o instituciones que los han elegido, añadiendo que los diputados son representantes del pueblo en su conjunto, que no están ligados a mandatos ni instrucciones, y que están sujetos únicamente al interés general, por lo que deben guiarse por la decisión que más corresponda al bien común, el cual prevalece sobre los intereses particulares de un partido o de cualquier otro grupo. (Tomado de los amparos 34-A-96 y 590-2009).

La sala también ha dicho en el proceso de inconstitucionalidad 61-2009 *que los diputados no están vinculados jurídicamente a las decisiones del partido que los postuló, sosteniendo que en virtud de ello los partidos no puedan despojar a un diputado de su mandato, sino solo excluirlo de la lista de candidatos en futuras elecciones. De esa manera –dice la sala– se pone un límite formal a la tendencia en la práctica que los representantes obedezcan las decisiones del partido al que pertenecen, garantizándose así que decidan y actúen en forma directa en interés general de los electores.*

El nivel de conciencia sobre la importancia de su regulación por parte de los partidos políticos deja en evidencia en el actual reglamento legislativo el hecho de que si un parlamentario decide ser tráfuga éste podrá mantener su participación en las comisiones legislativas pero sin derecho a voto, pues dado que la conformación de las comisiones se da por designación partidaria o de bloque, éste pierde el goce pleno de sus capacidades legislativas (salvo que se integre a un bloque existente o se conforme uno nuevo).

Es así que, según el pronunciamiento de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, con fecha uno de octubre de dos mil catorce, en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 66-2013, empezó a

cerrar puertas o poner freno a la práctica del transfuguismo en el escenario legislativo, ya que a partir de la misma, el Órgano Legislativo, los diferentes grupos parlamentarios y los Diputados individualmente considerados, deberán observar los siguientes parámetros a fin de respetar la voluntad del electorado en la conformación de cada legislatura:

A. Los Diputados no están habilitados para abandonar la posición política representativa en el grupo parlamentario que les corresponde por decisión soberana del pueblo, adoptando una posición distinta de la que se ofreció y fue decidida así por los electores, con el fin de ingresar a otro grupo parlamentario existente o crear uno nuevo; por tanto, la Asamblea Legislativa ni la Junta Directiva de la misma, podrán reconocer a grupos parlamentarios surgidos al margen de la voluntad popular, que impliquen un fraude al electorado, en cuanto a la configuración legislativa surgida de las urnas.

B. Los Diputados no podrán abandonar el grupo parlamentario del partido político que lo postuló para el cargo, ni declararse independientes bajo el argumento de hacer uso de la garantía establecida en el art. 125 Cn., o de ejercitar el derecho de asociarse a un partido político –art. 7 y 72 ord. 2º Cn.–; por tanto, los Diputados que estén integrando un grupo parlamentario diferente a aquél en que resultaron electos, no podrán continuar en el mismo.

C. Los Diputados que sean expulsados de sus partidos políticos o renuncien de los mismos, no podrán ingresar a un grupo parlamentario existente, ni crear con otros Diputados un nuevo grupo parlamentario autónomo.

D. Los Diputados no podrán ingresar al grupo parlamentario de un partido político que no participó en las elecciones correspondientes, y que

por lo tanto no contó con el apoyo del electorado.

3.2 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Latinoamérica

Podemos observar en el siguiente cuadro las regulaciones e iniciativas de ley adoptadas por algunos de los países de América Latina:

PAIS	ORDENAMIENTO LEGAL	REGULACIÓN/INICIATIVAS
Argentina	N/R	Iniciativas presentadas: Reforma a la ley de Ética Pública que pretendía que los legisladores nacionales, electos o en funciones, se abstuvieran de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además pretendía incluir en el Código Penal una multa de 5,000 a 50,000 pesos y la inhabilitación de 4 a 10 años a quienes se cambiaran de partido (Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina).
Bolivia	Ley de Partido Políticos N° 1983	28 y 29
Brasil	Constitución Federal Lei dos Partidos Políticos N°	17 inc. 1°, 15 inc V, 23 al 26

	9.09617	
Chile	N/R	-
Colombia	Constitución Política de Colombia. Ley de bancada N° 974	108 2, 4
Costa Rica	N/R	-
Ecuador	Código de Ética	23
El Salvador	N/R	-
Guatemala	N/R	-
Honduras	N/R	-
México	N/R	-
Nicaragua	N/R	-
Panamá	Código Electoral	238
Paraguay	N/R	-
Perú	N/R	Iniciativas presentadas: revocatoria de mandato de los congresistas; tipificar la conducta del tráfuga en el Código Penal y establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República.

Rep. Dominicana	N/R	-
Venezuela	N/R	-

*N/R no regulación.

De los 17 países analizados en América Latina sólo 5 de ellos (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá) establecen en sus reglamentaciones algún mecanismo de control del transfuguismo⁵⁰.

3.2.1 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Bolivia

Para el caso de Bolivia, la Ley de Partidos Políticos, Núm. 1983, en sus artículos 28 y 29, intenta controlar el transfuguismo para los cargos nacionales (senadores y diputados) y estadales (Alcaldes, Concejales y Agentes cantorales). Sin embargo, señala Jorge Lazarte, que a pesar de estas disposiciones, con el debilitamiento de la adhesión ideológica de los militantes a sus partidos y la pragmatización de estos últimos, junto a la profunda crisis por la que atraviesan, el transfuguismo político en Bolivia ha ido creciendo con el tiempo y la efectividad de la regulación es casi nula⁵¹.

⁵⁰ **SOTO PERERA, Florencia**, "El Transfuguismo Político en el Derecho Comparado", Cámara Nacional Electoral, Biblioteca, Estudios de Derecho comparado, S.F., p. 5.

⁵¹ **ZARATE, Jorge**. "Reforma Electoral en Bolivia" en **ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús** *Reforma Política Electoral en América Latina 1978-2007*; IDEA, Mexico, p. 191.

3.2.2 Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Brasil

El fenómeno del transfuguismo ha sido una constante en el sistema político-partidario brasileño de los últimos años⁵², siendo conocido como “infidelidade partidaria” (infidelidad partidaria)⁵³.

Respecto a la regulación jurídica del tema, si bien existieron antecedentes normativos de rango constitucional que fijaban incluso la pérdida del mandato parlamentario ante casos de infidelidad partidaria⁵⁴, la Constitución Federal actual no establece dispositivos o reglas semejantes en la materia, limitándose a asegurar que los partidos políticos deben establecer en sus estatutos normas de disciplina y de fidelidad partidaria (art.17 inc. 1º):

En concordancia con dicha directriz constitucional, la *Ley Nacional de Partidos Políticos N° 9.096 del año 1995*, prevé que los estatutos de los partidos deben contener normas sobre fidelidad y disciplina partidarias, y establecer un procedimiento interno que, asegurando un amplio derecho de defensa al afiliado, permita determinar la eventual comisión de infracciones a

⁵² En una acepción más popular como “Troca-Troca Partidario” (cambio-cambio partidario, en español).

⁵³ Según afirmaciones de JIMENEZ BADILLO, Margarita y SOLANO RAMÍREZ, Gabino”... En la actual legislatura, donde sus miembros fueron elegidos en octubre de 2006, tan solo en un período de sesiones, 46 de 513 diputados (9 por ciento del total) han cambiado de partido”, citado en el artículo “Tenciones Institucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil” paper preparado para el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Puebla, del 24 al 26 de septiembre de 2008.

⁵⁴ La Constitución de 1967, en su art. 149 inc. V trató el tema de la infidelidad, aunque no de manera directa, ya que establecía que los partidos debían regirse por el principio de la disciplina partidaria. Luego con la enmienda Constitucional N° 1 de 1969, el Instituto de la Fidelidad Partidaria adquirió rango constitucional, tal es así que preveía expresamente la pérdida del mandato para aquellos legisladores en los casos que se opusieran, por actitud o por el voto, a directrices legítimamente establecidas por los Órganos de dirección partidaria por el cual habían resultado electos (parágrafo único art. 152), sin embargo en 1985 una nueva enmienda constitucional eliminó este parágrafo.

dichos deberes partidarios y la aplicación de las sanciones correspondientes (art. 15, inc. V).

La misma Ley 9.096/95 vuelve a referirse a la fidelidad y disciplina partidarias en su Capítulo V (arts. 23 al 26), ocupándose -en resumidos términos- de:

a) fijar reglas básicas de debido proceso a las que deben sujetarse las agrupaciones políticas a fin de dirimir dentro de su seno si hubo o no violación a los deberes partidarios de fidelidad y disciplina por parte de sus afiliados; preceptuando al respecto que sus estatutos prevean específicamente cuál será el órgano partidario competente para intervenir en dichos asuntos; la prohibición de sancionar conductas que no hayan estado previamente tipificadas estatutariamente y la obligación de garantizar un amplio derecho de defensa al acusado (art. 23);

b) imponer al legislador que integra una bancada partidaria, el deber de subordinar su acción parlamentaria a los principios doctrinarios y programáticos y directrices impartidas por los respectivos órganos de dirección partidaria (art. 24);

c) facultar a cada partido político para establecer en su carta orgánica, sanciones específicas destinadas a los parlamentarios que en el ejercicio de esa función incurran en actos de indisciplina partidaria – oposición a directrices- (art. 25), y;

d) determinar la pérdida automática de la función o cargo que ejerza en la respectiva Casa Legislativa y en virtud de la proporción partidaria, al parlamentario que dejare el partido por el cual hubiere resultado electo (art.26).

En el marco de dicho régimen Jurídico-Constitucional –con punto de partida en la Constitución Federal de 1988- y hasta fecha reciente,

innumerables fueron las resoluciones judiciales emitidas tanto por el Supremo Tribunal Federal (STF), como por el Tribunal Superior Electoral (TSE) en el sentido de que la infidelidad partidaria no era presupuesto válido para desencadenar la pérdida de un mandato parlamentario. En este sentido, y siguiendo a Ferreira Mendes, la mayor sanción que una agrupación partidaria podía imponer a un afiliado infiel era la exclusión del mismo de sus cuadros⁵⁵. Tal postura se sustentó básicamente en una interpretación literal de la Constitución de 1988, la que al definir expresamente los supuestos en los que opera la pérdida del mandato parlamentario, no incluyó entre ellos el cambio de partido por parte de un legislador, por lo que cualquier regulación legislativa o jurisprudencia que sostuviera lo contrario era –así se sostenía– inconstitucional.

En ese contexto jurídico (de tesis restrictiva en cuanto a la condenación del transfuguismo) los traspasos de partido por parte de parlamentarios llegaron a niveles escandalosos. Sin embargo, aquella doctrina sufrió repentinamente una modificación fundamental en marzo de 2007, cuando el Tribunal Superior Electoral (TSE) del Brasil al responder positivamente a la *Consulta N° 1398* que le efectuara el Partido da Frente Liberal (PFL), definió por medio de la *Resolución N° 22.526/07*, que los partidos políticos tienen derecho a preservar los escaños obtenidos por el sistema electoral proporcional en los supuestos de cancelación de la filiación partidaria o de transferencia para otro partido, en que incurriere el candidato que hubiere sido electo bajo su leyenda, siempre, vale aclarar, que no existiere razón legítima que justifique tal proceder.

⁵⁵ FERREIRA MENDES, Gilmar, “Fidelidad Partidaria na jurisprudencia do Supremo Tribunal Electoral”, S.E., S.F., p. 1. Disponible en: <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/80/55>

Amparadas en esa decisión del TSE, distintas agrupaciones políticas solicitaron al Presidente de la Cámara de Diputados la “declaración de vacancia” de los mandatos ejercidos por 23 Diputados Federales que habían migrado hacia otras agrupaciones políticas, con la consecuente nominación de los suplentes afiliados a los partidos demandantes. Dado que sus demandas fueron denegadas con el argumento de que dicha declaración debía ser emitida por la justicia competente, los partidos plantearon contradicho acto denegatorio “mandados de segurança” (acción equivalente a la acción de amparo existente en el derecho argentino) ante el Supremo Tribunal Federal (STF).

El STF, al resolver los “*Mandados de Segurança N° 26.602, 26.603 y 26.604*” confirmó por mayoría -en un fallo histórico- lo resuelto por el TSE, sentando la postura de que la pérdida de los cargos de los mandatarios electos se imponía como consecuencia de la desafiliación “sin justa causa” por parte de los mismos, cambiando así su interpretación de las normas constitucionales en la materia.

Según Antonio Moreira Maués, los fundamentos de dicho decisorio “parten de una consideración de carácter teórico que identifica un doble vínculo en el mandato político: un vínculo partidario, que se establece entre el partido y el candidato electo, y un vínculo popular, que se establece entre el ciudadano y el representante. En pocas palabras, para el Tribunal, la transferencia del parlamentario a otro partido significa la ruptura de los dos vínculos”. Ese argumento se basa en la adopción por la Constitución (art. 45) del sistema proporcional para la elección de representantes en la Cámara de los Diputados, Asambleas Legislativas de los Estados y Cámaras Legislativas de los Municipios. La organización del sistema electoral de listas abiertas permite que el elector vote por el partido y/o por el candidato, pero el criterio utilizado para el otorgamiento de los escaños es la votación alcanzada por

cada uno de los partidos o coligaciones. Así, el STF concluye que el voto y el mandato pertenecen al partido, pues la vinculación del electo al partido sería inmanente al sistema proporcional.

Siguiendo con el mismo autor, otro punto destacado por el STF es el cambio en el resultado electoral que conlleva la transferencia de parlamentarios entre distintas agrupaciones políticas “permitiendo que los partidos cuenten con más o menos escaños que aquellos que le han sido conferidos por los ciudadanos. Por ende, el STF, apunta a que el transfuguismo beneficia a los partidos del gobierno, poniendo en riesgo el derecho de la minoría al ejercicio de la oposición política”⁵⁶.

No obstante, interesa resaltar que el STF reconoció algunas hipótesis excepcionales de justa causa que permiten la mudanza de partido político por parte de un parlamentario sin incurrir en la causal de infidelidad partidaria, y que verificadas, obstan a que el partido político pueda reclamar la pérdida de su banca. En dicho sentido, se entendió que en casos de cambios sustanciales en la orientación programática de la agrupación; incorporación, fusión o creación de un nuevo partido o, de persecución política al afiliado electo por la dirección partidaria, no se genera la quita del cargo.

Luego, y con observancia de aquello que fuera decidido por el Supremo Tribunal Federal (STF) en los referidos “Mandados de Segurança”, el Tribunal Superior Electoral (TSE) dictó dos normas de importancia vinculadas con el transfuguismo, a saber:

⁵⁶ **MOREIRA MAUÉS, Antonio**, *La Titularidad de los Mandatos Parlamentarios en la nueva jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal*, en “revista de la Red de Expertos Latinoamericanos en Parlamentos”, S.E., S.F., pág. 17.

a) la *Resolución N° 22.600*, del 16 de octubre de 2007, por la que se estableció que la nueva doctrina judicial en materia de fidelidad partidaria es también aplicable a los cargos mayoritarios, es decir, Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Vicegobernadores estadales, Senadores, Prefectos y Viceprefectos (recordamos que los fallos antes comentados se referían a mandatos obtenidos por medio del sistema proporcional, es decir, Diputados Federales, Diputados estadales y “Vereadores” -legisladores municipales-).

b) la *Resolución N° 22.610*, del 25 de octubre del mismo año (reformada en su artículo 11 por la Resolución –TSE N° 22.733 del 11 de marzo de 2008), a través de la cual, el TSE estableció dos tipos de procesos tendientes a regular el instituto de la fidelidad partidaria. Por un lado, el proceso de pérdida de cargo electivo, y por otro, el proceso de justificación de desafiliación partidaria.

Su aplicación ha llevado en la práctica a la pérdida del mandato de numerosos parlamentarios de todos los niveles (federal, estadual y municipal); por lo que dada su relevancia, haremos a continuación algunas breves referencias acerca de los dos tipos de procedimientos que regula. En cuanto al proceso de pérdida del cargo electivo, podemos subrayar que su finalidad es que a través de la justicia electoral se decrete la pérdida del cargo del mandatario que “sin justa causa” se ha desafiliado del partido bajo cuya leyenda resultó electo.

La resolución en cuestión prescribe cuatro hipótesis en que debe entenderse que hay “justa causa” de desafiliación: 1°) si el partido sufre una fusión o fue incorporado a otro; 2°) creación de un nuevo partido; 3°) cambio sustancial o desvío reiterado del programa partidario, y 4°) grave discriminación personal hacia el candidato electo. Ausente cualquiera de estas hipótesis se da una desafiliación “sin justa causa” que puede llevar a la pérdida del cargo.

La agrupación política que padeció una desafiliación “sin justa causa”, puede, dentro de los 30 días, interponer la solicitud de pérdida del cargo electivo. Precluído dicho plazo se extingue su legitimación para hacerlo, pero dentro de los 30 subsiguientes pueden hacer el mismo requerimiento “quien tenga interés jurídico” o el “Ministerio Público Electoral”.

Tramitado el proceso, si el Tribunal estima procedente el pedido, procede a decretar la pérdida del cargo y a comunicar la decisión al Presidente del órgano legislativo competente, para que en el término máximo de 10 días se ponga en posesión del cargo al suplente (en cargos legislativos), o al vice (encargos ejecutivos), según el caso.

Respecto del otro tipo de proceso que reglamenta la norma en análisis –es decir el proceso de justificación de desafiliación partidaria- el único legitimado para iniciarlo es el propio mandatario que ya se desafilió o que pretende desafiliarse en el futuro de la agrupación por la cual fue electo, para que por la vía judicial le sea reconocida la existencia de una justa causa de desafiliación (por ejemplo: grave discriminación en su contra; fusión del partido, etc.) e impedir así, que alguno de los legitimados para iniciar una solicitud de pérdida del cargo impetren un requerimiento de este tipo en su contra.

Cabe aclarar que si el tribunal, a mérito de la prueba de la causa, declara que la justa causa invocada por el mandatario es inexistente y éste ya concretó la desafiliación del partido, no perderá por ello el cargo de manera automática. Para que eventualmente ocurra, se deberá formular por parte de algún legitimado, el ya comentado requerimiento de pérdida del cargo.

Respecto a la cuestión de cuáles son los tribunales competentes para entender en los dos tipos de procesos establecidos por la Resolución N°22.610/07, la misma fija que: a) para las cuestiones atinentes a mandatos federales (Presidente, Vicepresidente, Diputados federales y Senadores), el Tribunal Superior Electoral (TSE); y b) en los demás casos (Gobernador, Vicegobernador, Diputados estatales, Prefectos, Viceprefectos y Vereadores), los Tribunales electorales de los respectivos estados brasileños.

Como corolario, se ha de mencionar que todo este esquema jurídico surgido a partir del año 2007 en el Brasil respecto al fenómeno del transfuguismo, se ha visto afianzado en fecha reciente a través de un nuevo y trascendente fallo dictado por el Supremo Tribunal Federal (STF)⁵⁷.

Sin embargo, mediante un Plenario de fecha 12 de noviembre de 2008, el máximo tribunal judicial brasileño declaró improcedentes dos Acciones Directas de Inconstitucionalidad (N° 3.999 y N° 4.086) iniciadas contra la misma por el Partido Social Cristiano y por la Procuración General de la República, reafirmando la validez de la norma cuestionada hasta tanto el Poder Legislativo dicte una ley en la materia⁵⁸.

⁵⁷ En dicho sentido, hemos de referir que la **Resolución N° 22.610/07** del TSE resultó cuestionada judicialmente en cuanto a su constitucionalidad, por entenderse - fundamentalmente- que este Tribunal se había excedido en su competencia al invadir atribuciones del Congreso al legislar sobre derecho electoral y derecho procesal, propasándose -según este criterio- de las facultades que le fueran conferidas por el artículo 23, XVIII del Código Electoral-Ley N° 4.737-. Esto originó una enorme incertidumbre jurídica, en especial, por la gran cantidad de mandatos parlamentarios a los que se había puesto fin en orden a la norma cuestionada.

⁵⁸ **SOTO PERERA, Florencia**, *“El Transfuguismo Político en el Derecho Comparado”*, Cámara Nacional Electoral, Biblioteca, Estudios de Derecho comparado, S.F., p. 14.

3.2.3. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Colombia

A partir de la reforma constitucional, realizada en el año 2003, se comienza a regular el tema del transfuguismo, convirtiéndose en el único país Latinoamericano en incluirlo en una cláusula constitucional. El referido fenómeno se incorpora en el artículo 108:

“(...) Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas. Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista (...)”.

Con fundamento en estas disposiciones, el Congreso dictó la *Ley de Bancadas N° 974*, del 2005, que entró en vigencia el 19 de julio del 2006. Bancada es definido como el grupo de miembros de las corporaciones públicas (congreso, asambleas, concejos etc.) elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos. Las reglas fundamentales de esta ley son las siguientes:

a) Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos

constituyen una bancada en la respectiva corporación. Cada miembro de una corporación pública pertenecerá exclusivamente a una bancada (Art.1º.)

b) Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia (Art. 2º y 3º).

c) Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas (Art. 4º).

d) Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho a voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso (Art. 4º).

Más adelante, mediante Sentencia C-342, de 2006, la Corte Constitucional tuvo ocasión de eliminar ciertas imperfecciones de la ley reafirmando el propósito central de este conjunto normativo. De esta forma manifestó:

“En este orden de ideas, el funcionamiento de un estricto régimen de bancadas, y por ende, la posterior regulación legal del mismo, no pueden ser entendidos de manera aislada, sino en el contexto de los propósitos fundamentales perseguido con la adopción del Acto Legislativo 01 de 2003, en especial, el fortalecimiento y la racionalización de la actividad del Congreso de la República, y en consonancia con los instrumentos implementados para tales fines como son, la lista única, el umbral, la cifra repartidora, los requisitos más exigentes para crear partidos y movimientos políticos y la reposición de votos. En otros términos, los temas concernientes

a la regulación de los partidos y movimientos políticos, el sistema electoral y el funcionamiento del Congreso se encuentran íntimamente ligados, y en consecuencia, el examen constitucional del régimen de bancadas no debe perder de vista dichas interdependencias, es decir, la manera como se organizan y funcionan las bancadas parte de comprender la forma como se constituyen, desde sus inicios, las organizaciones políticas, de qué manera eligen sus candidatos, bien sea internamente o por voto preferente, cómo financian sus actividades proselitistas, de qué manera se eligen los integrantes de las Corporaciones Públicas, terminan todas ellas explicando y justificando la forma en que éstos deben reagruparse, y la disciplina interna que deben conservar, para efectos de racionalizar el funcionamiento de aquéllas.”

Y continúa:

“Por el contrario, la prohibición de la doble militancia presenta unas características propias cuando los destinatarios de la misma son los miembros de las Corporaciones Públicas o quienes son titulares de un cargo de elección popular, por cuanto, si bien se trata igualmente de ciudadanos que pertenecen a un determinado partido o movimiento político, están llamados a representar y a defender, organizados como bancada, una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado o desde el Gobierno nacional, departamental o municipal, según sea el caso. De allí que la interdicción constitucional de la doble militancia en estos casos, no solamente sea más severa, sino que trascienda el simple ámbito de regulación interna de los partidos políticos, para desplegar todo su sentido y efectos en el adecuado y racional funcionamiento de los órganos de representación popular. En otras palabras, desde un punto de vista formal, la mencionada prohibición busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de

ciudadanos, y por ende, a dos bancadas; desde una aproximación material, la interdicción conlleva a que el representante no ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo. Tal prohibición, por lo demás, tiene como corolario la sanción del “transfuguismo político”, fenómeno que afecta el normal desarrollo de la actividad del Congreso de la República, o en su caso, de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales. Así pues, no se trata tan sólo de un asunto de lealtad para con la organización política que llevó al candidato a la curul, sino que está de por medio el racional funcionamiento de una Corporación Pública.”

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral, sentó jurisprudencia en diferentes consultas (1208/05, 1118/05 0150/05 entre otras) en este orden de ideas:

“... los miembros de cualquier corporación pública elegidos con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003 deben respetar el régimen de bancadas, de tal forma que no pueden retirarse libremente del partido o movimiento que los eligió mientras ostentan la investidura.

*El incumplimiento de dicho régimen — como lo sería, por ejemplo, el retiro del partido que lo eligió- no conlleva la pérdida de la investidura pero puede acarrear otras sanciones disciplinarias, de acuerdo con lo previsto en el... artículo 108 de la Constitución y los estatutos del partido o movimiento al que pertenezca el servidor público de que se trate. Una cosa es que una conducta no pueda ser realizada por que resulta contraria al ordenamiento jurídico y otra cosa es que en la práctica dicha conducta sea realizada caso en el cual se aplicaran las consecuencias previstas en la normatividad quebrantada”. (Rad.1208/2005)”.*⁵⁹

⁵⁹ SOTO PERERA, Florencia, ob. cit. p. 16.

3.2.4. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Ecuador

El transfuguismo en Ecuador está referido en *el Código de Ética de la Legislatura* (Ley 16, R.O. 73, del 24 de noviembre de 1978), cuando determina las causas para las desafiliaciones y expulsiones de los diputados. Este instrumento señala que se perderá la calidad de diputado por desafiliación o en los siguientes casos:

“a) Obtención ilegítima o ilícita de beneficios políticos o económicos en su provecho o de terceras personas; y, b) Desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinarios y al programa de acción política, a las resoluciones previamente declaradas trascendentales por el partido político o movimiento político o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos. Se establece la misma sanción del literal anterior al diputado independiente que se separe del bloque o representación legislativa del partido o movimiento que lo auspició o aquel a quien estos le retiren el auspicio por las ya citadas causales.” (Art. 23 Código de Ética) En cualquiera de los casos el diputado sometido a la sanción tendrá derecho a la defensa y al debido proceso”.

3.2.5. Mecanismos de control para el Transfuguismo Político en Panamá

El Código Electoral ha establecido una prohibición, de modo que en cada proceso electoral se pueda competir en un solo partido para buscar la postulación a un cargo de elección popular, salvo que el partido lo autorice expresamente a ser postulado por otro o a postularse como candidato independiente. La prohibición dice lo siguiente:

Artículo 238. *“Las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido político a un cargo de elección popular no podrán ser postuladas por ningún otro partido político ni por libre postulación, en el mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección popular, salvo que el partido en el que perdió originalmente lo autorice”.*

Otra medida adoptada tanto por la Constitución Política del 11 de Octubre de 1972 (art. 151), como por el Código Electoral panameño es la figura de Revocatoria de Mandato, siendo Panamá el primer país en incorporar el derecho de los partidos políticos de revocar el mandato a los diputados que hubiesen postulado. Este mecanismo puede ser aplicado también para los diputados electos por libre postulación y los Representantes de Corregimiento (Consejos Municipales) por el electorado del respectivo circuito, de conformidad con la reglamentación legal (arts. 362 a 376). Cabe señalar que los miembros de los Consejos Municipales están sujetos a las revocatorias de mandatos desde 1972. La principal diferencia radica en que para revocar el mandato de los diputados electos por libre postulación y los representantes de corregimiento la iniciativa debe provenir directamente de los ciudadanos, quienes deben conseguir la firma del 30% de los electores que conforman el Padrón Electoral de la circunscripción correspondiente; en el caso de los diputados postulados por partidos debe provenir necesariamente del partido que los postuló y el mecanismo revocatorio, como así también la autoridad competente, deben estar descrito en el estatuto del partido político.

El Tribunal Electoral, mediante *Fallo Administrativo N° 62-2006-ADM*, del 5 de marzo del 2008, explica los alcances de la Revocatoria de Mandato:

“La figura denominada Revocatoria de Mandato es una institución jurídica, que desde el punto de vista doctrinal, hace referencia directa a la pérdida de

titularidad de un cargo público obtenido en virtud del mandato popular, es decir, de aquellos cargos del gobierno a los que sólo se accede por medio de una elección de conformidad a los parámetros de representatividad establecidos en un sistema democrático” “Estima esta Superioridad, que existe un elemento importante a resaltar, independientemente de que constitucionalmente esa facultad la tiene el partido que lo postuló y es que los diputados responden tanto al colectivo político como al electorado que los eligió, de allí que para proceder a revocarle el mandato a un diputado, de conformidad con la Constitución Política, debe obedecer a que su conducta o actuar produzca una grave violación a los estatutos y plataforma ideológica, política o programática, pues en ese contexto, a nuestro juicio, se configuraría una clara traición, tanto al partido que lo postuló como al electorado que lo eligió, toda vez que su conducta se apartó de los principios que consagran la plataforma política e ideológica de ese colectivo político, y ante esa conducta calificado como grave, la Constitución Política lo sanciona con la revocatoria de mandato.”⁶⁰

3.3. El Transfuguismo Político en Europa

Para desarrollar el fenómeno del transfuguismo en Europa, es necesario aclarar algunas cuestiones referidas al sistema político y al marco jurídico. En primer lugar, una cuestión institucional. En el parlamentarismo español, la representación política, encauzada a través de los partidos políticos, se proyecta en el ámbito del Parlamento a través de la figura de los “Grupos Parlamentarios” y “Grupos Mixtos”. Los primeros son aquellos grupos formados por los miembros del parlamento obtenidos en el Congreso de Diputados procedentes de los diferentes partidos políticos. Las condiciones

⁶⁰ SOTO PERERA, Florencia, *ob. cit.* p. 18.

para formar un Grupo Parlamentario están recogidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 23 a 29 RCD) y son las siguientes:

- Se requieren al menos 15 diputados para formar grupo parlamentario.

- En caso de no alcanzar dicho mínimo, una formación política, podrá formar grupo parlamentario a partir de 5 diputados, siempre y cuando tenga un 15% de los votos en las circunscripciones donde se haya presentado o un 5% de los votos en el conjunto de la nación. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado, Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

Por otro parte, se encuentra el “Grupo Mixto” formado por aquellos parlamentarios que no integran ningún grupo cuando finaliza el plazo para su constitución. Es una figura que permite garantizar eficazmente el ejercicio de las facultades parlamentarias de las formaciones minoritarias en la Cámara, de acuerdo con el principio de pluralismo político. También engrosan sus filas los parlamentarios que causen baja a su grupo durante la Legislatura. El Reglamento atribuye al Grupo Mixto los mismos derechos que a los restantes grupos constituidos en la Cámara (art. 29 RCD). En muchas ocasiones, al Grupo Mixto lo forman, mayoritaria o exclusivamente, parlamentarios que se presentan a las elecciones formando parte de un partido político, se inscriben en un grupo parlamentario, y después lo abandonan.⁶¹ Para evitar esta situación, “desproporcionada y de cierta inestabilidad política”, algunos

⁶¹ La polémica sobreviene en estos últimos, por el hecho de que el Grupo Mixto ejerza los mismos derechos en la Cámara que otros grupos cuando no cuenta con el soporte ideológico de un partido político, con una estructura, organización y una base electoral determinada.

Parlamentos han realizado la reforma de sus Reglamentos. Esto se ha producido en las Cámaras de Murcia, Castilla-La Mancha, impidiendo a diputados tránsfugas incorporarse a él o limitando sus derechos⁶². El objetivo de estas reformas es limitar el transfuguismo político.

Al hacer referencia al marco jurídico, no existe regulación alguna que prohíba esta práctica, no obstante se ha realizado un intento de controlar el fenómeno mediante “*un Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*”, firmado en julio de 1998. Este documento forma parte de un conjunto de iniciativas negociadas entre el Gobierno y los principales partidos políticos a fin de resolver ciertos problemas de funcionamiento de las Corporaciones locales⁶³ y reforzar las atribuciones de éstas. Este pacto tiene como objetivo excluir a los tránsfugas de la dinámica política. Es un documento que carece de fuerza jurídica vinculante dado que, formalmente, no es más que un compromiso entre partidos políticos, por lo que su exigibilidad pertenece a la esfera de la política. El Acuerdo formula diez reglas precedidas de un amplio preámbulo que explica los presupuestos de lo pactado a manera de Exposición de Motivos. Algunos de los aspectos seguidos para la instrumentación y concreción de los objetivos pueden resumirse en los siguientes puntos:

-Implementación de medidas disuasorias de las prácticas del transfuguismo;

⁶² **LARIOS PATERNA, María. Jesús**, *EL Grupo Mixto y el transfuguismo político*, Revista de Estudios Políticos, Núm. 46, Enero-Abril, 1996. P. 241.

⁶³ Sobre el tema del “código de conducta política”, véanse a **PRESNO LINERA, Miguel Á.** “*La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática*”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Núm. 277, Madrid, 1998, pp. 117-138; **DÍEZ-PICAZO, Luis M.** “*Transfuguismo y deontología política*”, Anuario del Gobierno Local, Núm. 1, Barcelona, 1998. pp. 79-90; y **SEIJAS VILLADANGOS, Esther**. ob. cit., pp. 178-183.

-Renuncia de los partidos políticos a vincularse pasiva y activamente con los tráfugas;

-Diferentes planos de aplicación de las medidas disuasorias proyectadas: reglamentarios, económico, protocolario y legislativo;

-Previsión de incumplimiento del acuerdo y medidas de seguimiento;

-Carácter abierto del acuerdo y ámbito de aplicación;

Se entiende que el ámbito de aplicación de las estipulaciones del Acuerdo abarca exclusivamente el ámbito local. No obstante el intento de controlar el fenómeno mediante el Acuerdo, algunos autores⁶⁴ señalan la necesidad de limitar la práctica política mediante la reforma constitucional, siguiendo el ejemplo de la *Constitución de Portugal*, cuyo artículo 160.3, establece que “pierden el mandato los Diputados que se inscriban en un partido distinto de aquél por el cual se hayan presentado a sufragio” o, como solución intermedia, la posibilidad de reformar la normativa electoral (Ley Orgánica del Régimen Electoral) incorporando un artículo que expresara que “todo elegido en la lista de un partido o coalición perderá su cargo por el hecho de cesar voluntariamente en el mismo”.

A manera de conclusión

El transfuguismo político viene cobrando importancia en América Latina por sus efectos en la representación política. La pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia legal sólo en cinco países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá. No obstante, en algunos países, se han presentado proyectos de ley con la intención de establecer

⁶⁴ **DE ESTEBÁN, Jorge** Ob. Cit.; **SORIANO, Ramón** “*El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos*”, Derecho y Libertades, Revista del Instituto de Bartolomé de las Casas, Núm. 11, Madrid, 2002, p.11.

alguna sanción a quien incurriese en una práctica transfuguista. Tal es el caso del proyecto de ley presentado en la legislatura de Perú, que propone incorporar al Código Penal la figura delictiva del transfuguismo con pena privativa de la libertad y accesoria de inhabilitación, como así también, la modificación de la Ley de Partidos Políticos, incorporando el título denominado “De la Prevención y sanción al Transfuguismo en las Organizaciones Políticas”⁶⁵.

En Argentina, el ex Senador Eduardo Menem, presentó un proyecto de reforma a la Ley de Ética Pública⁶⁶, que intentaba que los legisladores nacionales, electos o en funciones se abstengan de afiliarse, adherirse o integrar un bloque político de un partido distinto al que postuló su candidatura. Además, contemplaba incluir en el Código Penal una multa de 5.000 a 50.000 pesos, y la inhabilitación de cuatro a seis años. Este proyecto fue reproducido por su hermano, el Senador Carlos Menen, quién modificó los fundamentos⁶⁷. También, en la Cámara de Diputados, fue presentado un proyecto de ley con la pretensión de incorporar como delito al transfuguismo (Expte. 894-D-2008).

⁶⁵ Proyecto de ley N° 662/2006, presentado por el grupo parlamentario Alianza Parlamentaria, Congreso de la República de Perú, 2006.

⁶⁶ **FUSADES**, “*Boletín de Estudios Políticos*”, Boletín N° 2, octubre-noviembre 2010, p4. Expediente N° 3751/05, Senado, Congreso de la República de Argentina.

⁶⁷ **PERÍCOLA, María Alejandra y LINARES, Gonzalo Joaquín**, “*El Transfuguismo Político como elemento desestabilizador de la representación política*”, S. E., S.F., p.271. Expediente N° 3555/07, Senado, Congreso de la República de Argentina.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE TRANSFUGUISMO POLÍTICO EN EL ESCENARIO LEGISLATIVO, EL SALVADOR 2002 – 2012

SUMARIO. 4.1. Aspectos sobre las Causas Políticas (Variable 1); 4.1.1. El Transfuguismo Político como resultado de la infidelidad partidaria; 4.1.2. El Transfuguismo y la Carrera Política en los sistemas parlamentarios; 4.1.3. Momentos en los que se produce esta práctica (Transfuguismo Político) respecto a decisiones relevantes en el Parlamento; 4.1.4. Ideología y Transfuguismo: una relación contradictoria; 4.2. Aspectos sobre las Causas Jurídicas (Variable 2); 4.2.1. Conjunto de prácticas enraizadas en la costumbre parlamentaria; 4.2.2. Presencia de reglas proporcionales que dan lugar a formas de gobierno débiles y con mayoría parlamentaria inestable; 4.3. Aspectos sobre los efectos políticos (Variable 3); 4.3.1. Variaciones o cambios en las correlaciones políticas parlamentarias; 4.3.2. Independencia política en el Escenario Legislativo Independencia política en el Escenario Legislativo; 4.3.3. Impacto del Transfuguismo en el sistema democrático salvadoreño; 4.4. Aspectos sobre los Efectos Jurídicos (Variable 4); 4.4.1 Controles Legales respecto al Transfuguismo; 4.4.2. Impacto administrativo de los tráfugas en la Asamblea Legislativa; 4.4.3. El Transfuguismo Político, como una manifestación de los derechos políticos de los diputados tráfugas.

En este capítulo se expondrán los principales hallazgos del estudio después de haber recolectado y analizado la información de las variables que decidimos utilizar para esta investigación. Para ello nos valemos de un compilado de información que incluyen la práctica de una conducta inestable que tendría como resultado la manifestación del Transfuguismo Político, los momentos en que se dio dicha práctica y los actores responsables.

Al describir lo que ocurrió en cada uno de los momentos en que se dio el fenómeno del Transfuguismo, se considera relevante caracterizar de manera análoga los actores que participaron en el desarrollo de este fenómeno,

poniendo la mira en ellos de manera separada y del porqué tomaron la decisión de llevar a cabo dicha práctica. Posteriormente analizaremos los documentos relacionados al fenómeno en estudio, principalmente lo concerniente a los actores principales, las consecuencias político-partidarias y los mecanismos utilizados para erradicar dicha práctica.

4.1 Aspectos sobre las Causas Políticas (Variable 1)

4.1.1. El Transfuguismo Político como resultado de la infidelidad partidaria

Al referirse a la infidelidad partidaria, podemos observar que estamos frente a una práctica con perfiles parecidos a la infidelidad marital, la conducta sicosocial y emocional de la infidelidad tienen una explicación cultural y socio-afectiva, sostenida en algunos rasgos de la personalidad⁶⁸, debido a que la mayoría de las veces terminan buscando las mismas características y patrones que sostenían en las relaciones anteriores.

La infidelidad política es mucho más aceptada y comprendida por infieles, ya que las parejas partidarias poseen los mismos rasgos y patrones: proporcionan placer, validan la conducta, no juzgan el comportamiento, refuerzan las posiciones anteriores y legitiman las acciones sin resaca moral.

Literalmente, de lo que se trata en la infidelidad política es de obtener beneficios, ascenso económico y social, confort, placer y nuevo estatus social sin consecuencias, y esto lo saben los que practican el clientelismo, el oportunismo, el transfuguismo y el negocio partidario, comportándose como infieles comprendidos, debido a que los grupos son los mismos; los partidos

⁶⁸ Las actitudes sociales para asimilarse como comportamientos aprendidos por los grupos sociales tienen que convertirse en hábitos, que por su frecuencia terminan formando el carácter social, que va más allá de las simples acciones. Donde el carácter es aprendido, modelado y forma parte de la personalidad y del ser social.

son iguales, y para mal, se percibe que la sociedad los digiere a los dos, o sea, les abren espacio, votan por ellos; se sienten acogidos y reforzados, sin sentir ninguna consecuencia social⁶⁹.

Un reportaje Especial acerca del Transfuguismo político de La Prensa Gráfica del día cinco de octubre de dos mil catorce, comienza de la siguiente manera: “DECADAS DE TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO”, en el cual se afirma que, *“Ser un diputado tráfuga puede significar ser un traidor o un valiente, depende del lado político del que se juzgue. El partido político que sufre tránsfugas pide justicia. El partido que se beneficia solo guarda silencio. La Sala de lo Constitucional empezó a cerrar puertas al transfuguismo. Aunque la disidencia sigue siendo una vía legal”*(Sic).

El FMLN sufrió los transfuguismos más significativos en las legislaturas de 1994-1997, 2000-2003 y 2003-2006. En la primera legislatura, los diputados Ana Guadalupe Martínez, Eduardo Sancho, Fidel Dolores Recinos y Juan Ramón Medrano, entre otros, dejaron las filas del FMLN bajo un movimiento liderado por Joaquín Villalobos⁷⁰.

El período legislativo comprendido entre el 2009-2012, estuvo fuertemente marcado por los famosos Madrugones, el abuso en las dispensas de trámite y sobre todo, por la manifestación de una conducta de infidelidad política conocida como Transfuguismo Político.

A partir del 1 de febrero de dos mil once, el diputado del FMLN Sigfrido Reyes relevó a Ciro Cruz Zepeda en la presidencia del Congreso. Y llegó gracias a un acuerdo logrado en octubre de 2009 entre su partido, el PCN y los diputados tránsfugas de ARENA que ahora conforman Gana.

⁶⁹ **GÓMEZ, JOSÉ MIGUEL**, “*La Infidelidad Política*”, periódico digital Hoy Digital, 3 de abril de 2010, disponible en: <http://hoy.com.do/la-infidelidad-politica>.

⁷⁰ **ROMERO, Fernando**, “*Décadas de Transfuguismo Legislativo*”, *LA PRENSA GRÁFICA*, 5 de octubre de 2014, San Salvador, pag. 17-19.

Precisamente, evitar ese tipo de acciones tales como: acabar con los llamados "madrugones legislativos" y con el abuso en el mecanismo de las dispensas de trámite son los retos que se planteó como titular del Órgano Legislativo, de lo cual, poco o nada se logró evitar, ya que hasta la fecha en el parlamento salvadoreño, se siguen dando dicha práctica sin que nadie se pronuncie al respecto.

En conclusión, los sucesos de transfuguismo político en la Asamblea Legislativa, antes de ser una manifestación de la infidelidad partidaria, tienen tres cosas en común: 1) han beneficiado por costumbre al Órgano Ejecutivo y al partido que administra el gobierno; 2) sus detractores son generalmente, los partidos políticos de oposición que lo sufren; y 3) sus defensores, los partidos en el gobierno, los cuales ignoran los señalamientos de compraventa de voluntades e invocan la independencia y el voto de conciencia.

4.1.2 El Transfuguismo y la Carrera Política en los sistemas parlamentarios

Los incentivos por consolidar la carrera política, se encuentran condicionados a las posibilidades reales que un partido político pueda ganar la contienda electoral legislativa. De ahí que pueden existir incentivos para el transfuguismo legislativo, motivados por trayectorias políticas personales.

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que el transfuguismo político impacta grandemente en la carrera política de un diputado, todo dependerá de la trayectoria política o aceptación que tenga el aspirante a diputado. Dr. Antonio Martínez Uribe⁷¹, señala que si el transfuguismo es legal, puede

⁷¹ **MARTÍNEZ URIBE, Antonio**, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el día 25 de septiembre de 2014, en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Sociales de la UES.

favorecer en el desarrollo político de éste, en el sentido de tener gran aceptación electoral en el departamento que participa para la contienda; pero si es ilegal, terminaría con su carrera política, ya que perdería credibilidad y tendría el rechazo total del electorado.

Cnel. Sigifredo Ochoa Pérez⁷², el diputado independiente manifiesta que puede tener repercusiones ya sea positiva o negativamente, pues todo dependerá de la aprobación que el aspirante ha diputado tenga del electorado.

Uno de los datos que revela un informe del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), es que el 15% de los votos obtenidos en las elecciones pasadas fueron destinados para estos diputados que, una vez electos y en funciones, abandonaron el partido que los postuló. Los ahora tráfugas (que cambiaron de partido) obtuvieron 403,245 votos, de los 2,215,589 que se registraron para en la elección para diputados.

La medición que realiza la institución arroja que un 67% (12) de los diputados que cambiaron de chaqueta fueron colocados por sus partidos en posiciones ganadoras en la contienda electoral, en vista de que fueron elegidos por cociente electoral (votos necesarios para ganar diputación).

Los diputados tráfugas que por el contrario ganaron un puesto legislativo por residuo fueron: por ARENA, Walter Guzmán, Rafael Paz y Miguel Ahues, quienes ahora integran la fracción de Gana; por el PCN, Orlando Arévalo,

MARTINEZ URIBE, analista político y catedrático de la Escuela de Relaciones Internacionales, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Sociales de la UES.

⁷² **OCHOA PÉREZ, Sigifredo**, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el 2 de octubre de 2014, en la Asamblea Legislativa. OCHOA PÉREZ, actualmente Diputado independiente.

ahora independiente; y por el PDC, Juan Carlos Mendoza y Francisco Zablah, ya afiliados a Gana⁷³.

El que menos votos obtuvo fue Miguel Ahues, electo por 11,577 papeletas en La Unión. Este diputado, incluso, llegó en un momento a abandonar las filas del partido Gana, el cual formaron un grupo de 14 disidentes de ARENA.

Por otra parte, el que más votos obtuvo para ganar la diputación fue Eduardo Gomar, con 29,395 votos. Éste fue electo por ARENA en Ahuachapán, pero se pasó a Gana cuando lo hizo el alcalde de ese municipio, Rafael Morán. Sin embargo, en agosto de 2010, éste volvió a ARENA, y dos meses después Gomar le siguió los pasos. De los 18 diputados que ya no están con sus partidos de origen, 11 lograron la diputación con más 20 mil votos.

En tanto, los que dejaron las filas de la Democracia Cristiana son Francisco Zablah, Sandra Salgado y Juan Carlos Mendoza. Éstos, junto a Arévalo y Ahues, formaron la efímera fracción legislativa denominada Líderes por el Cambio, ya extinta.

Los 14 diputados que dejaron ARENA y constituyeron la bancada de Gana, implican el 28% de los votos obtenidos por los tricolores en la elección, es decir 324,612 de 854,166 votos para los tricolores. Similar es el porcentaje de votos que sacaron los ahora separados del PDC. Los 59,107 votos que sumaron los ex pedecistas Sandra Salgado, Francisco Zablah y Juan Carlos Mendoza son el 28% de los 153,654 que conquistó el partido verde. Sólo dos diputados disidentes Guillermo Gallegos y Rodrigo Samayoa fueron electos por San Salvador de los 10 que obtuvo ARENA en las pasadas elecciones.

⁷³ **RAFAEL MENDOZA LÓPEZ**, “Tránsfugas en 2009-2012: o Primerizos o Empedernidos”, periódico digital elsalvado.com, 3 de enero de 2011. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5453532.

En el caso del PCN, el ex pecenista Orlando Arévalo, expulsado por faltas disciplinarias, sólo representa 19,526 (9%) de los 194,751 votos que lograron los pecenistas. Asimismo, 12 de los 18 legisladores tráfugas ya cuenta con una trayectoria legislativa en la Asamblea y, al menos, en el Parlamento Centroamericano (Parlacen).

Un estudio de FUSADES⁷⁴ revela que el país no tiene una normativa especial para regular la disidencia entre los legisladores. Según el informe, el concepto de transfuguismo remite a la Constitución de la República, que prohíbe "el mandato imperativo", al que cualquier diputado no podrá ser sometido, "con lo cual se favorece el marco de democracia representativa donde los electores (al elegir un candidato) delegan y depositan en éste la libertad de ejercer la función pública según su criterio".

En pasadas legislaturas, el fenómeno del transfuguismo también tocó al FMLN. El 9 de junio de 2005, los entonces diputados Ileana Rogel y Jorge Escobar abandonaron el FMLN por descontentos con la cúpula. Tres meses antes, la cúpula ya había expulsado a los legisladores Nicolás García y Miguel Navarrete. Ese fue el caso de Juan Pablo Durán, que después de ser expulsado del PDC en agosto de 2006, se unió a la bancada de Cambio Democrático (CD)⁷⁵.

A manera de conclusión, y según lo manifestado por los políticos y académicos entrevistados, podemos afirmar que en algunos casos puede favorecer a aquellos diputados tráfugas que poseen gran simpatía por el electorado, ya que independientemente el partido que los cobije, contarán

⁷⁴ **FUSADES**, Informe de Coyuntura Legal e Institucional, 1er Semestre, 2010, p. 14.

⁷⁵ **RAFAEL MENDOZA LÓPEZ**, "Tráfugas en 2009-2012: o Primerizos o Empedernidos", periódico digital elsalvado.com, 3 de enero de 2011. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5453532

con los votos necesarios para mantener su escaño en la Asamblea Legislativa; caso contrario, con aquellos diputados que lograron el escaño por residuo o que no cuentan con el apoyo suficiente de parte del electorado, para conseguir los votos necesarios para lograr un lugar en la Asamblea Legislativa, en pocas palabras sería el fin de la carrera política de dicho diputado tránsfuga.

4.1.3 Momentos en los que se produce esta práctica (Transfuguismo Político) respecto a decisiones relevantes en el Parlamento

La Asamblea Legislativa ha realizado esfuerzos admirables en cuanto a transparencia, tales como la transmisión por televisión de las plenarias, la creación de la Oficina de Atención Ciudadana, la implementación de voto electrónico en las plenarias y la creación del Comité de Ética Parlamentaria.

Lic. Francisco Eliseo Ortiz Ruiz⁷⁶, señala que en los últimos tiempos las motivaciones de los tránsfugas se han incrementado, apareciendo en cuanto al surgimiento de diversas hegemonías en la Asamblea Legislativa, por falta de controles institucionales eficaces.

Sin embargo, debe señalarse que el estudio “Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008”, del Barómetro de las Américas del Latin American public opinion project (Lapop), encontró a nuestra Asamblea Legislativa como una de las instituciones con menores niveles de confianza en la ciudadanía, y solo es superada en cuanto a percepción negativa por los partidos políticos.

⁷⁶ **ORTIZ RUIZ, Francisco Eliseo**, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el 25 de septiembre de 2014, en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES. ORTIZ RUIZ, catedrático del Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES.

Otro aspecto criticado ha sido el no estudiar en las comisiones todos los anteproyectos que se presenten a fin de cumplir con el principio de publicidad parlamentaria, pues se han dado casos de aprobación de leyes importantes con dispensa de trámites, en los cuales no necesariamente ha habido una situación de urgencia. Respecto a esto, Fusades ha recomendado en su Posición Institucional número 24, de noviembre de 2009, reformar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en donde se regula este tema, a fin de delimitar el término “carácter urgente” que es la justificación para la dispensa de trámite; así como prohibir la aprobación de decretos permanentes y solo permitir, con dispensa, los que sean transitorios.

No hay duda que la Asamblea Legislativa, por el rol fundamental que desempeña en la democracia, tiene una inmensa responsabilidad y grandes desafíos, pero la oportunidad como contraparte, de construir un país con más credibilidad en las instituciones y a la larga, con más desarrollo.

Es así, que con los diputados tráfugas del FMLN en los periodos 1994-1997, 2000-2003 y 2003-2006, los diputados del primer periodo dieron sus votos para aprobar el incremento al del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10 % al 13 % en lo que se conoció como el Pacto de San Andrés, durante la administración presidencial del Doctor Armando Calderón Sol.

De igual forma los tráfugas efemelenistas garantizaron que el gobierno de Francisco Flores, no tuviera obstáculos para decidir sus vetos y avalar decisiones desde el ejecutivo. En este período se aprobaron leyes como la de Integración Monetaria que fue conocida popularmente como “la dolarización”, y también se aprobó –con una extenuante oposición

efemelenista pero sin peso político en el congreso- el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos⁷⁷.

El Observatorio Legislativo de 2009, realizado por FUSADES, le dio seguimiento a los cambios en la aritmética legislativa que marcaron significativamente la interacción de poderes al interior de la misma durante 2009. Estos cambios fueron producto de los resultados de las elecciones de enero, y de la escisión de la fracción legislativa de ARENA, de la cual 12 diputados decidieron formar otro grupo parlamentario independiente. En mayo de 2009, la legislatura anterior (2006-2009) culminó con 34 diputados de ARENA, 32 del FMLN, 9 del PCN, 6 del PDC y 3 de CD; una composición que favoreció las negociaciones y acuerdos entre los partidos ARENA, PCN y PDC; permitiendo a la vez, una cómoda mayoría simple, 43 votos, para aprobar muchas de las iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo⁷⁸.

El resultado de las elecciones legislativas de enero 2009 mantuvo dicha distribución de poderes en similar correlación. Aunque el FMLN ganó 3 diputados más llegando a 35, la participación de los demás partidos se mantuvo en el nivel en que las alianzas entre ellos alcanzarían mayoría simple: ARENA con 32, PCN con 11, PDC con 5 y CD con 1. Sin embargo, en marzo, antes que la nueva legislatura tomara posesión, iniciaron diferencias que modificarían el escenario establecido en las elecciones, con la expulsión del PCN del diputado Orlando Arévalo, complicando la configuración de la mayoría simple PCN-ARENA, ya que después de eso, solo llegaban a 42 votos.

Tras la instalación de la nueva legislatura el 1 de mayo de 2009, y con la elección de Ciro Cruz Zepeda como presidente de la Asamblea Legislativa,

⁷⁷ **ROMERO, Fernando**, “*Décadas de Transfuguismo Legislativo*”, *LA PRENSA GRÁFICA*, 5 de octubre de 2014, San Salvador, pag. 17-19.

⁷⁸ **FUSADES**, *Observatorio Legislativo*, Boletín Anual, 2009 p. 6 y 7.

decisión plasmada en el Protocolo de Entendimientos⁷⁹ y la cual no tuvo el apoyo del FMLN y CD, se apuntaló la tendencia a que las decisiones de mayoría simple seguirían atendiendo a la correlación de la legislatura que quedaba atrás, y en los casos en que se requiriera aprobar leyes con mayoría calificada, como préstamos internacionales, se necesitarían los votos de ARENA y el FMLN, para alcanzar los 56.

Así fue hasta que en la plenaria número 23, del 22 de octubre, 12 diputados de ARENA anunciaron que formarían un nuevo grupo parlamentario, independiente de ese partido. ARENA quedaba con 20 diputados, FMLN con 35, PCN con 10, PDC con 5 e independientes 13. Lo anterior cambió el equilibrio de fuerzas en la Asamblea Legislativa, planteando distintos y nuevos escenarios para alcanzar mayoría simple y mayoría calificada.

La decisión de los ex diputados de ARENA se oficializó días después cuando en la madrugada del 31 de octubre, los legisladores pactaron un nuevo Protocolo de Entendimientos, en éste nuevo documento se incorporaron a los 12 diputados que dejaron a ARENA como la fracción legislativa denominada Gana, Gran Alianza por la Unidad Nacional; ampliaron la Junta Directiva de 11 a 13 cargos para incorporar en ella a tres miembros de Gana y uno más del FMLN (restando uno a ARENA y otro al PDC); mientras que repartieron la presidencia de la institución en dos periodos: el primero para Ciro Cruz Zepeda del PCN y el segundo para Sigfrido Reyes, del FMLN. Una reforma constitucional destacable es la relacionada a la intervención de las telecomunicaciones para uso judicial contra el crimen; mientras que son también notables las negativas de aprobación de las reformas que buscaban, una, la definición constitucional del matrimonio para excluir toda posibilidad

⁷⁹ **FUSADES**, *ob. cit.*, p. 7.

de matrimonios entre personas del mismo sexo; y otra, la extensión de períodos en el cargo para alcaldes⁸⁰.

La ratificación de la reforma al Art. 24 de la Constitución cuyo contenido permite la intervención de las telecomunicaciones privadas bajo control judicial, sugerida por Fusades en un comunicado publicado en “La Prensa Gráfica” el 21 de abril de 2009, se hizo realidad en la tercera plenaria de la legislatura 2009-2012 con 83 votos a favor. También durante esa plenaria se ratificaron dos reformas constitucionales más que habían sido aprobadas en años anteriores: Con 84 votos de todas las fracciones, la Asamblea ratificó enmiendas a los Arts. 47 y 48 de la Constitución, extendiendo el derecho de libre formación de sindicatos y de contratación colectiva a los funcionarios y empleados públicos y municipales; y con 84 votos, la Asamblea ratificó una reforma al Art. 56 de la Constitución, con lo que la educación media pasó a ser gratuita si es impartida por el Estado.

Un tema de gran relevancia que la anterior legislatura dejó a su sucesora fue la elección de importantes funcionarios: del Fiscal General de la República, que no fue posible sino hasta el 18 de septiembre, luego de 150 días de retraso; de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que se realizó el 16 de julio luego de 16 días de atraso, y del Procurador General de la República, que al 31 de diciembre no había sido electo tras 182 días de desfase.

Otro de los temas que marcaron la transición de una legislatura a otra fue la aprobación con 84 votos, el 22 de mayo, de cinco dictámenes favorables de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, que en su conjunto representaron una recomposición del plan de fondos para enfrentar el pago

⁸⁰ **FUSADES**, ob. cit., p. 10.

de deuda externa y para que en el corto plazo el gobierno contara con recursos para gastos y ejecución de proyectos prioritarios. Especial mención hay que hacer de los decretos y acuerdos aprobados con dispensa de trámites en el período de mayo a diciembre de 2009. Al respecto, hay que mencionar que dicha figura está regulada en el Art. 76 del Reglamento Interno del Órgano Legislativo y es una abreviación al procedimiento normal para que llegue a aprobarse una pieza de correspondencia, y principalmente implica la supresión del estudio de esta en las comisiones. La justificación radica en el carácter urgente de la aprobación de la moción. Es así, que durante la legislatura 2009-2012 se han conocido numerosas piezas de correspondencia con dispensa de trámites, en donde en algunos casos no se encuentra el motivo de urgencia que la motivaba, desembocando en decretos inconsultos y sin una adecuada discusión legislativa.

4.1.4 Ideología y Transfuguismo: una relación contradictoria

El transfuguismo representa un hecho altamente convulso para las estructuras de los partidos mayoritarios, con lo que la lealtad partidaria deja de ser un valor importante a lo interno del partido. Los escenarios cambiantes provocados por el transfuguismo también dificultan la dinámica interna de la Asamblea, haciendo más difícil la negociación entre las fracciones, más numerosas o bien diputados individuales, y la consecución de acuerdos.

De igual forma esta práctica refleja, los conflictos internos del Congreso que en muchas ocasiones se tornan en personales e imposibilitan los acuerdos y tiñen al Parlamento de un ambiente bastante conflictivo donde imperan las confrontaciones que retrasan sus funciones importantes, que van desde la manifestación de un cambio de ideología hasta un interés personal ya sea político o económico.

Los factores explicativos del transfuguismo legislativo no son fáciles de identificar, además de que difieren de una persona a otra. El transfuguismo legislativo puede motivarse por muchos factores diferentes. A menudo, la decisión de un diputado de abandonar (o traicionar) al partido por el cual ha sido elegido es el resultado de un complejo proceso de arbitraje individual, que no necesariamente es racional.

Entre las razones más frecuentes empleadas por los legisladores tráfugas destacan conflictos de intereses entre la posición del partido y la representación del electorado, conflicto ideológico con una postura tomada por la bancada (entre la posición partidaria y la toma de decisión de la bancada), excesiva disciplina de partido que deja poco margen de actuación al legislador en lo individual, así como problemas de relacionamiento al interno de la fracción.

Al manifestarse una conducta conocida como transfuguismo parlamentario en la dimensión político-electoral es importante conocer el comportamiento y los motivos de los actores para la toma de esa decisión. No obstante, una limitación metodológica será la sinceridad del actor, por lo cual resultará difícil comprender a profundidad las causas de dicha actuación, y sólo se podrá registrar el discurso formal asumido por el legislador, al menos en los casos en que ello se ha dado.

Surgen por razones de disconformidad con la forma en que se manejan los asuntos internos de la bancada, o por la manera de relacionamiento con el Poder Legislativo, siendo siempre el último recurso el abandono de la bancada, pero a su vez una de las formas más coercitivas para buscar las reivindicaciones internas.

4.2 Aspectos sobre las Causas Jurídicas (Variable 2)

4.2.1. Conjunto de prácticas enraizadas en la costumbre parlamentaria

Concentrándose en la perspectiva desde la costumbre parlamentaria de los reglamentos legislativos (institucionalidad informal), esta sección pretende evidenciar los incentivos y las restricciones para el transfuguismo que se están directo o indirectamente incluidos en el marco legal vigente para la organización del trabajo parlamentario en los respectivos países de la región. Este marco legal que define la organización del trabajo parlamentario tiene tres fuentes principales: a) las normas legales escritas (según los casos: Reglamento del Congreso, Constitución Política de la República, Código Electoral, Ley de Partidos Políticos, etc.), b) la jurisprudencia (pronunciamientos provenientes del Poder Judicial) y c) la costumbre parlamentaria. Esta última categoría, que será el objeto de este apartado, se refiere específicamente al conjunto de prácticas no escritas –pertenecientes a la institucionalidad informal– que rigen la vida parlamentaria, incluyendo también a las decisiones de la Junta Directiva del Congreso. Además del tema institucional-reglamentario formal, se pretende evidenciar las prácticas informales de interlocución política de las bancadas legislativas, es decir la costumbre parlamentaria.

En este aspecto, es importante identificar como la costumbre parlamentaria compensa, complementa, amplía o restringe la reglamentación de las bancadas. En donde el sentido de esta informalidad, debe ser complementaria, acomodativa, competitiva o sustitutiva, constituyendo el marco de interpretación de la dimensión política del transfuguismo, siguiendo la tipología de Steven Levitsky (2006).⁸¹

⁸¹ Quien es profesor adjunto de la Universidad de Harvard. Sus áreas de la investigación incluyen los partidos políticos y el cambio del partido, las instituciones informales, y la

4.2.2 Falta de marco formal-reglamentario vigente

El Informe verbal de Observación Electoral, Elección Presidencial 4 de febrero y 9 de marzo de 2014, indicó que de nuevo el país está inmerso con excesiva anticipación en una costosa campaña electoral sin que se haya reformulado la ley electoral e instituida el Tribunal Supremo Electoral en función al orden constitucional que rige nuestro país. Tampoco se ha aprobado una ley de partidos políticos ni un reglamento del financiamiento, la propaganda y la extensión de las campañas, lo que ha sido objeto de consensos y pactos desde hace algunos años.

No hay una ley de partidos ni un marco regulatorio que imponga sanciones en materia electoral. Seguimos creyendo y demandando ese marco legal regulatorio que contribuya al fortalecimiento de la democracia tanto al interior de los partidos como de toda la sociedad.

El fenómeno de transfuguismo no es excepcional de El Salvador, o de América Latina inclusive. Existen casos de congresistas de Estados Unidos que una vez que llegan al poder vía un partido político, deciden “cruzar el pasillo” hacia otro bloque parlamentario. Lo importante es analizar cómo un país aborda este fenómeno. Por ejemplo, si existen o no sanciones de algún tipo que desincentive el hecho que legisladores cambien de un partido a otro bloque parlamentario una vez que el funcionario sea electo.

democracia y la democratización en América Latina. Es autor de *Transforming Labor-Partes con sede en América Latina: el peronismo argentino en perspectiva comparada* (Cambridge University Press, 2003). Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad ... disponible en: <http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/95/culturaparlamentaria>.

En teoría, en un contexto político democrático, un menor grado de transfuguismo indica un mayor grado de disciplina partidaria y de fortalecimiento del sistema de partidos. Sin embargo, en la práctica, el hecho que no existan casos de transfuguismo en un determinado entorno político tampoco significa que el respectivo sistema de partidos sea sólido e institucionalizado. Por otro lado, cuando ocurre un caso de transfuguismo, el suceso envía señales negativas indicando que el sistema de partidos y los partidos mismos no cuentan con niveles óptimos de cohesión y disciplina.

En América Latina muy pocos países han regulado el fenómeno del transfuguismo. Varios han intentado su desarrollo en la ley de partidos, pero los esfuerzos han resultado infructuosos. Bolivia y Ecuador son los únicos en el continente que presentan un desarrollo normativo y Brasil ha hecho lo propio en el ámbito jurisprudencial. La ausencia de regulación podría reflejar que predomina la corriente basada en “la titularidad personal del escaño” y no en la “fidelidad partidaria”. Queda pendiente un análisis a profundidad del transfuguismo y su relación con las siguientes variables: representatividad política, fortalecimiento del sistema de partidos, estabilidad política, y confianza en los partidos y los funcionarios electos.⁸²

En su exposición, el Dr. Marco Falconí⁸³ manifestó estar de acuerdo con sancionar el transfuguismo porque altera la representatividad de los grupos parlamentarios, contribuyendo a acrecentar la crisis de la representación y al debilitamiento de la legitimidad del Parlamento. Sin embargo, precisó que la propuesta planteada no sería la más adecuada porque la sanción de

⁸² FUSADES, “Boletín de Estudios Políticos”, Boletín N° 2, octubre-noviembre 2010, P.3.

⁸³ Congresista de la República del Perú (período 2011-2016). Nació en Chuquibamba, provincia de Condesuyos, departamento de Arequipa, el 24 de octubre de 1958. Abogado de profesión, Magíster en Ciencias y Derecho de Integración, con estudios de Postgrado en Derecho y otros títulos como el de capacitador de Conciliadores. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/congresista/2011/mfalconi/hoja_vida.htm

desaforo al parlamentario que decide renunciar a su grupo parlamentario no resuelve el problema.

La propuesta que plantea la Comisión de Constitución –en relación a Perú– considera el transfuguismo como una infracción a la Constitución que debe ser sancionada con la destitución del cargo, conforme al procedimiento de acusación constitucional, mediante el juicio político contemplado en la Constitución y el Reglamento parlamentario. La figura de la infracción constitucional no está desarrollada en la Constitución y marco legal existente, más aún el juicio político no contempla dicha causal, por lo que recomendó se analice el tema con mayor cuidado, buscando una solución acorde y constitucional.

Por otro lado, propuso que la norma en debate alcance a los regidores municipales, siendo necesario para ello una reforma conjunta de diversos cuerpos legales tales como el Reglamento del Congreso, la Ley de Partidos Políticos, Ley Orgánica de Municipalidades, entre otras.

La legislación para regular el transfuguismo en América Latina arroja pocas luces de la efectividad que podría tener en el país una normativa en ese sentido, en caso de que si los partidos políticos llegaran a aprobarla, de acuerdo con las investigaciones realizadas por FUSADES⁸⁴. De acuerdo con dicha institución, Brasil fracasó en un intento de reforma constitucional para sancionar y prohibir el transfuguismo, por lo que el Tribunal Superior Electoral de ese país estableció el concepto de "fidelidad partidaria" que

⁸⁴ **RAFAEL MENDOZA LÓPEZ**, “Tránsfugas en 2009-2012: o Primerizos o Empedernidos”, periódico digital elsalvado.com, 3 de enero de 2011. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5453532

"obligaba a los representantes de elección popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon".

Mientras, otros países como Perú y Argentina tienen en su haber algunas iniciativas que no han constituido mayor freno a la ola disidente. En estas naciones, las propuestas se basan en reformar leyes existentes, pero no en la creación de una legislación para tal fin.

En el caso de Perú, se presentaron iniciativas tales como revocar el mandato de los congresistas, tipificar la conducta del transfuguismo en el Código Penal y establecer sanciones en el reglamento del Congreso.

En Argentina, según el informe de FUSADES, se han presentado iniciativas encaminadas a reformar la ley de ética pública, para que los legisladores electos o en funciones "se abstuvieran de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura".

Los ejemplos de leyes que, según FUSADES, sancionan con más rigurosidad el transfuguismo están en Bolivia y Ecuador. En el primer caso, se castiga la "incorporación de senador o diputado a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de una prebenda o beneficio de naturaleza económica o política".

La necesidad de una Ley de Partidos Políticos

Más allá del sistema de listas y las candidaturas independientes, un componente clave de la reforma política para fortalecer a los partidos políticos es la creación de una Ley de Partidos Políticos.

La regulación de los procesos democráticos internos, la configuración orgánica de los partidos y la transparencia financiera y programática de los mismos son algunos de los aspectos que contribuirían a la

institucionalización de los partidos. Lo anterior contribuiría a evitar que las coyunturas desfavorables, los liderazgos demagógicos y otros elementos no previsible amenacen la permanencia de los partidos como vínculos de representación.

Cuando se advirtió de una oportunidad histórica de reforma política en el año 2010, luego de la sentencia 61-2009, se señaló que una política pública fundamental que cambiaría sustancialmente el fondo de la dinámica política, era una ley que regulara la actividad partidaria. Dicha ley es una promesa visible en las plataformas electorales de los partidos mayoritarios que aún está pendiente. Si bien existen diversos proyectos de ley en la Asamblea Legislativa referidos al tema, ninguno ha sido por lo menos discutido.⁸⁵

Es así que la Sala de lo Constitucional⁸⁶ empezó a cerrar puertas al transfuguismo político, en el sentido que advirtió a los diferentes grupos parlamentarios y los diputados individualmente considerados, que deberán observar algunos parámetros a fin de respetar la voluntad del electorado en la conformación de cada legislatura, tales como: a) que los diputados no están habilitados para abandonar la posición política representativa en el grupo parlamentario que les corresponde por decisión soberana del pueblo, adoptando una posición distinta de la que se ofreció y fue decidida así por los electores, con el fin de ingresar a otro grupo parlamentario existente o crear uno nuevo; b) que no podrán abandonar el grupo parlamentario del partido político que lo postuló para el cargo, ni declararse independientes bajo el

⁸⁵ En la actualidad se encuentra un proyecto en estado de “estudio” de la Comisión de Reformas Constitucionales y Electorales bajo el expediente 42-5- 2009-1. Lamentablemente, no ha habido debate alguno sobre el texto, sino que se ha limitado a su mera lectura. - Memorándum político depto. estudios políticos, abril 2011, número 9

⁸⁶ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, del art. 34 Inc. 2° del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, aprobado por Decreto Legislativo n° 756, de 28-VII-2005, publicado en el Diario Oficial n° 198, tomo 369, de 25-X-2005, y *por conexión del Acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa n° 1722, de 24-IV-2013. Referencia N° 66-2013, pronunciada el día 1 de octubre de 2014, p. 40.*

argumento de hacer uso de la garantía establecida en el art. 125 Cn., o de ejercitar el derecho de asociarse a un partido político –art. 7 y 72 ord. 2º Cn.– ; c) que los diputados que sean expulsados de sus partidos políticos o renuncien de los mismos, no podrán ingresar a un grupo parlamentario existente, ni crear con otros Diputados un nuevo grupo parlamentario autónomo; y d) que no podrán ingresar al grupo parlamentario de un partido político que no participó en las elecciones correspondientes, y que por lo tanto no contó con el apoyo del electorado.

4.2.3 Presencia de reglas proporcionales que dan lugar a formas de gobierno débiles y con mayoría parlamentaria inestable

El vicio más decadente en la política salvadoreña, no es la proliferación de los partidos políticos, sino los efectos de un sistema débil, como el transfuguismo en el que se encuentra hoy la clase política, donde lo único que importa es enriquecerse a costa del Estado. La corrupción, el peor de los males de la sociedad actual, ha llegado a niveles impensados. Los alcaldes endeudan a sus Municipalidades con obras millonarias, que realizan sus propias empresas.

El transfuguismo parlamentario puede ser reflejo de una débil institucionalización del sistema de partidos políticos, cuyo principal punto visible es la crisis de disciplina y cohesión interna. Como efecto directo en la aritmética legislativa se da la alteración en los niveles de fragmentación, lo cual a su vez distorsiona el ejercicio e intensidad de las funciones del Parlamento.

Los procesos de unificación requieren una importante cuota de poder, y esa unificación es siempre precaria y sujeta a revisión. El poder se va

desgastando en su propia construcción. Esos procesos de unificación son tanto más difíciles cuanto los poderes políticos están enfrentados, o cuando la pluralidad de los actores sociales es tan grande que el acuerdo o el sometimiento se convierte en una posibilidad remota.

Se puede trazar todo un arco de posibilidades en este sentido: desde el poder unificado, verticalizado, a la anarquía social, pasando por diversos grados de acuerdos, conflictos y por la guerra civil, que es lo que sucede cuando chocan violentamente diversas concepciones de organización de un país.

El poder de un gobierno está en directa proporción con el grado de cohesión y homogeneidad sociocultural de un país. Esto incide en la capacidad de comunicarse, de llegar a acuerdos. ¿Pueden gobernarse con las mismas instituciones países con estructuras socioculturales diferentes? Esto es algo que los teóricos muchas veces ignoran.

4.3 Aspectos sobre los efectos políticos (Variable 3)

4.3.1 Variaciones o cambios en las correlaciones políticas parlamentarias

El transfuguismo parlamentario puede ser reflejo de una débil institucionalización del sistema de partidos políticos, cuyo principal punto visible es la crisis de disciplina y cohesión interna. Como efecto directo en la aritmética legislativa se da la alteración en los niveles de fragmentación, lo cual a su vez distorsiona el ejercicio e intensidad de las funciones del Parlamento.

De igual forma, constituye una especie de corto circuito institucional del sistema de gobierno, generado desde el seno del Poder Legislativo pero que a su vez puede llevar implicaciones positivas o negativas en las relaciones con el Poder Ejecutivo. Adicional a esa dimensión interna, existe una dimensión externa arraigada desde la correlación entre el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral.

El periodo legislativo 2009-2012, presentó un escenario político particular, en el cual se observaron diversos movimientos en la correlación de fuerzas. De acuerdo con los resultados electorales de las elecciones legislativas realizadas el 18 de enero de dos mil nueve, la Asamblea legislativa originalmente estaba configurada de la forma expuesta en el cuadro 1. Tal composición duraría solo un mes.

Cuadro 1. Composición original de la asamblea legislativa (resultados electorales), 18 de enero de 2009.

PARTIDO	# DE DIPUTADOS	% DE REPRESENTACIÓN
FMLN	35	42 %
ARENA	32	38 %
CD	1	1 %
PCN	11	13 %
PDC	5	6 %
TOTAL	84	100 %

Fuente: Elaboración propia con base de datos del TSE.

El primer cambio ocurrió antes de que los diputados tomaran posesión de sus cargos. El 19 de marzo del mismo año, el diputado Orlando Arévalo pasó a ser independiente tras ser expulsado del partido que abanderó su candidatura, el PCN. Si bien solo se trató de un diputado, su separación implicó que los votos de ARENA y del PCN, ya no sumarían los 43 que hacen mayoría simple, lo cual a llevado a cuestionar y especular el involucramiento del FMLN, en la separación de Arévalo. Luego de este caso pasaron alrededor de siete meses antes de producirse el hecho que cambia substancialmente la aritmética legislativa.

El doce de octubre, doce diputados de ARENA, se desvincularon de la dirección de su partido argumentando desaciertos en el rumbo que estaba tomando, a la vez que exigían cambios en la cúpula. Al no cumplirse sus demandas, los diputados se constituyeron como un grupo parlamentario independiente, el Movimiento Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), después inscrito formalmente como partido político en mayo de dos mil diez.

Los casos de deserción de la bancada de ARENA tuvieron importantes implicaciones en la dinámica de la Asamblea y, por consiguiente, en la relación del presidente Funes con ese Órgano. Por un lado, la conformación de una nueva bancada permitió al FMLN, la posibilidad de reunir mayoría simple con este grupo, y calificada al sumarse el PCN. Por otro lado ARENA, al reducir su número de diputados de treinta y dos a veinte, dejó de tener la capacidad para tomar decisiones que requieren de dos tercios de los diputados, como la designación de funcionarios de segundo grado o la aprobación de empréstitos internacionales, entre otras.

Los movimientos que reestructuraron la conformación del Órgano Legislativo terminan con la salida de los diputados Eduardo Gomar y Rodrigo Samayoa,

el 17 de marzo y el 7 de abril de dos mil diez, respectivamente. Tanto Gomar como Samayoa, renunciarían a ARENA para incorporarse a GANA. El cuadro dos muestra la composición de la Asamblea Legislativa al terminar el primer año de gestión del presidente Funes.

Cuadro 2. Composición de la asamblea legislativa al 31 de mayo de 2010

PARTIDO	# DE DIPUTADOS	% DE REPRESENTACIÓN
FMLN	35	42 %
ARENA	18	21 %
GANA	14	17 %
CD	1	1 %
PCN	10	12 %
PDC	5	6 %
INDEPENDIENTE	1	1 %
TOTAL	84	100 %

Fuente: Elaboración propia con base de datos del TSE y de la Asamblea Legislativa.

Por lo tanto, este nuevo espectro legislativo genera una nueva plataforma de gobernabilidad y mayores alternativas de correlación de fuerza. Esto puede verse de manera positiva, pero también puede verse que GANA, como fracción legislativa no elegida en las urnas se queda con una llave a tal punto que permite al presidente Funes tomar iniciativas a favor o en contra del FMLN. Con la composición original de la Asamblea Legislativa el presidente Funes, debía buscar acuerdo con cuatro fracciones legislativas, donde dos

bancadas (FMLN y ARENA) constituían el 80 % de la representación. Al finalizar el primer año de gobierno, el Ejecutivo debe buscar acuerdos y dialogo con una Asamblea Legislativa más diversificada, constituida por cinco grupos parlamentarios, donde el FMLN tiene el 42 % de la representación, ARENA el 21 % y GANA el 17 %. Es decir, la reestructuración de la aritmética legislativa en ese primer año de gobierno recompone la gobernabilidad, al menos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, porque la representación es más dispersa que al principio del gobierno. Y también, de hecho, en comparación con la composición de Asambleas Legislativas de gobiernos anteriores.

En octubre de 2011, el diputado Eduardo Gomar, que había regresado a ARENA en noviembre de 2010 luego de haber transitado por GANA, se retiró por segunda vez de la fracción de ARENA⁸⁷. La decisión se debió a que el legislador fue ubicado en la segunda posición dentro de la lista de candidatos a diputados por el departamento de Ahuachapán para competir en el proceso electoral de marzo de 2012. El legislador arenero se declaró como “diputado independiente” al igual que sucedió con Orlando Arévalo en 2009⁸⁸. En el cuadro 3 se muestra la correlación de fuerzas legislativas al término de la legislatura 2009-2012.

Cuadro 3. Composición de la asamblea legislativa al 30 de abril de 2012

PARTIDO	# DE DIPUTADOS	% DE REPRESENTACIÓN
---------	----------------	---------------------

⁸⁷ **GONZÁLEZ, Luis**, “Gomar se va otra vez del partido ARENA”, *La Prensa Gráfica*, 25 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/226162-diputado-eduardo-gomar-deja-arena>

⁸⁸ **FUSADES** (2010), *Primer año de gobierno del Presidente Funes*. Apreciación General, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2010, p. 30.

FMLN	35	42 %
ARENA	19	23 %
GANA	16	19 %
CN	10	12 %
PES	2	2 %
CD	1	1 %
INDEPENDIENTE	1	1 %
TOTAL	84	100 %

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Asamblea Legislativa.

El 11 de marzo de 2012, se llevaron a cabo elecciones legislativas y municipales en todo el país. Como se muestra en el cuadro 4, ARENA se posicionó en primer lugar con 33 diputados, siguiéndoles el FMLN con 31, GANA con 11, CN con siete⁸⁹ y PES y CD con un diputado cada uno. Al cierre del tercer año, tales resultados modifican el mapa legislativo y por ende los posibles escenarios de mayorías que deberá atender el Presidente Funes en los dos años que restan de su mandato.

Cuadro 4. Composición de la asamblea legislativa al 31 de mayo de 2012

PARTIDO	# DE DIPUTADOS	% DE REPRESENTACION
ARENA	33	39 %

⁸⁹ El diputado Reynaldo López Cardoza fue electo diputado por la coalición CN-PES en el departamento de Chalatenango. Sin embargo, el legislador fue diputado propietario por CN en la legislatura 2009-2012 y es militante activo de dicho partido; por lo cual, se considera como parte de la fracción de CN.

FMLN	31	37 %
GANA	11	13 %
CN	7	8 %
PES	1	1 %
CD	1	1 %
TOTAL	84	100 %

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Asamblea Legislativa.

Por una parte, ARENA recupera los escaños que como partido obtuvo en 2009 pero que fueron perdidos tras el surgimiento de GANA. De allí que, con la nueva correlación de fuerzas legislativas, el único escenario en que se pueda lograr la mayoría calificada de 56 votos –necesaria para aprobar préstamos internacionales y nombrar funcionarios de segundo grado, entre otras decisiones– sea con ARENA y el FMLN. Por ende, las decisiones con este tipo de mayoría obligarán a consensuar una agenda bipartidista.

Por otra parte, se presentan tres posibles escenarios para lograr la mayoría simple de 43 votos –necesaria para aprobar proyectos de ley en general. Un primer escenario es que el FMLN sume sus votos con GANA y con una tercera fuerza que puede ser CN, PES o CD. En ese sentido, se observa una diferencia sustancial en comparación a la legislatura anterior: FMLN y GANA ya no suman mayoría simple por sí mismos, sino que necesitan el respaldo de un tercero. Por tanto, en este escenario, GANA sigue siendo indispensable pero ya no suficiente en caso que el partido de gobierno deba buscar consensos para lograr mayoría simple sin el respaldo de ARENA.

Otro caso de deserción ocurrió con el diputado Sigfredo Ochoa Pérez, quien obtuvo su escaño en el departamento de San Salvador con el partido ARENA. A partir de agosto de 2012, el legislador votó en distintas ocasiones apartándose de la posición de su grupo parlamentario⁹⁰ e incluso anticipó su apoyo para el cargo de Fiscal General de la República, al abogado Astor Escalante⁹¹, quien habría sido elegido previamente por el bloque⁹² -elección que fue declarada inconstitucional y vetado por ARENA. Tras declararse independiente e iniciarse un proceso disciplinario en su contra⁹³, el diputado Ochoa renunció a ARENA y se adhirió al Partido Salvadoreño Progresista (PSP)⁹⁴, que lo expulsaría meses después por el apoyo del militar retirado a la candidatura del expresidente Saca⁹⁵.

El segundo caso de disidencia ocurrió en noviembre de 2012 cuando tres parlamentarios de ARENA, sumados al diputado Ochoa, votaron por el Presupuesto General en contra de la posición de su partido⁹⁶. Se trató de los diputados Jesús Grande, Rigoberto Soto y Adelmo Rivas. Luego de

⁹⁰ **ORELLANA, L.**, "Ochoa Pérez votó contra Ovidio Bonilla y José Padilla", *El Diario de Hoy*, 21 de agosto de 2012, p. 2; y "Ochoa Pérez votó con GANA y FMLN, distinto a ARENA", *Diario El Mundo*, 27 de septiembre de 2012, p. 3.

⁹¹ **CABRERA, A. Y ROMERO, F.**, "Ochoa Pérez anuncia que votará por Ástor Escalante para fiscal", *La Prensa Gráfica*, 12 de octubre de 2012, p. 4-5.

⁹² **MORÁN, O. Y CALDERÓN, J.**, "Ástor Escalante juramenta como nuevo Fiscal General", periódico digital *La Página*, 25 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/65570/2012/04/25/%C3%81stor-Escalante-juramenta-como-nuevo-Fiscal-General>

⁹³ **LABRADOR, G.**, *Dos diputados de Arena se declaran independientes sin quitarse la camisa tricolor*, periódico digital *El Faro*, 17 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201209/noticias/9673/>; y **VELÁSQUEZ, E. Y ALAS, L.**, "Tribunal de Ética de ARENA notifica a Ochoa Pérez de proceso disciplinario en su contra", *El Diario de Hoy*, 22 de octubre de 2012, p. 3.

⁹⁴ **ROMERO, F.**, "Ochoa Pérez se incorpora a su nuevo partido político", *La Prensa Gráfica*, 11 de noviembre de 2012, p. 4.

⁹⁵ **RIVERA, E.**, "Expulsan a Ochoa Pérez de PSP por apoyo a Saca", *Diario El Mundo*, 26 de febrero de 2013 p.2.

⁹⁶ **LABRADOR, G. Y ARAUZ, S.**, "Cuatro diputados de Arena rompen con su bancada y votan por el presupuesto 2013", periódico digital *El Faro*, 9 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201211/noticias/10164/>.

acusaciones entre los liderazgos del partido y los diputados disidentes, el Tribunal de Ética de ARENA resolvió expulsar a los legisladores⁹⁷.

En abril de 2013, la diputada Claudia Ramírez renunció al partido ARENA, señalando situaciones internas del partido y declarándose independiente⁹⁸. Más allá de la polémica causada por las declaraciones de la legisladora en contra de la dirigencia del partido y de las acusaciones de esta última de traición y corrupción, el instituto político perdió, con la deserción de la diputada Ramírez, el número de votos necesarios para formar mayoría calificada. A semanas de la renuncia de la parlamentaria, los diputados disidentes formarían una nueva fracción legislativa denominada “Unidos por El Salvador” (UPES)⁹⁹.

El último hecho registrado respecto a la recomposición parlamentaria tuvo lugar el 8 de mayo de 2013. El diputado Gustavo Escalante, electo con ARENA en marzo de 2012, aseguró que llevaría su propia “agenda legislativa” sin renunciar al partido¹⁰⁰. De allí que, para efecto de plantear las mayorías en la Asamblea Legislativa, se considere un grupo de “Independientes” que sume a UPES con el voto del diputado Escalante. En el cuadro 5 se ilustra la nueva correlación.

⁹⁷ **LABRADOR, G.**, “Arenas expulsadas a tres diputados sin probar compra de voluntades”, *El Faro*, 14 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201301/noticias/10744/Arena-expulsa-a-tres-diputados-sin-probar-compra-de-voluntades.htm>.

⁹⁸ **ORELLANA, L.**, “ARENA acusa a Ramírez de corrupción y culpa a Saca”, *Diario El Mundo*, 4 de abril de 2013, p. 6; y **VAQUERANO, M.**, “Polémica tras renuncia de diputada Claudia Ramírez”, *Diario Co Latino*, 5 de abril de 2013, p. 4.

⁹⁹ UPES es un grupo parlamentario integrado por diputados disidentes de ARENA, como fracción “independiente” del Órgano Legislativo de acuerdo a lo regulado por el artículo 34 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.

¹⁰⁰ **ROMERO, F. Y CABRERA, A.**, “Diputado arenero se declara independiente”, *La Prensa Gráfica*, 9 de mayo de 2013, p. 7.

Cuadro 5. Composición de la asamblea legislativa al 21 de mayo de 2013

PARTIDO	# DE DIPUTADOS	% DE REPRESENTACIÓN
FMLN	31	37 %
ARENA	27	32 %
GANA	11	13 %
PCN	7	9 %
UPES + ESCALANTE	6	7 %
PDC	1	1 %
CD	1	1 %
TOTAL	84	100 %

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Asamblea Legislativa.

En conclusión, la nueva correlación legislativa ha diversificado las posibilidades del Ejecutivo para lograr mayorías dentro de la Asamblea Legislativa. Es así, que Julio César Fabián Pérez¹⁰¹, diputado por ARENA, señala que al existir correlaciones en la Asamblea Legislativa, como fruto del Transfuguismo, quien pierde es el partido que sufre de este fenómeno, ya que los partidos políticos se quedan sin representantes en las diferentes comisiones legislativas.

¹⁰¹ **FABIÁN PÉREZ, Julio César**, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el 28 de septiembre de 2014, en la Asamblea Legislativa. **FABIAN PÉREZ**, es actualmente diputado de la Asamblea Legislativa, por ARENA.

4.3.2 Independencia política en el Escenario Legislativo

Según el Diccionario Jurídico Elemental Guillermo Cabanelas de Torres Edición 2006, Independencia es la libertad o autonomía de gobierno y legislación de un Estado en relación con cualquier otro. En el Derecho Político y en el Internacional, la independencia constituye uno de los elementos esenciales del Estado. Sólo cuando éste es independiente, puede ostentar su plena soberanía.

En virtud de lo anterior, y en vista de no contar con un concepto general de independencia política, de manera general podemos decir que es el estado en el que un pueblo o nación es libre de elegir a sus gobernantes y tienen su propia política en cuanto a cómo gobernar y distribuir las riquezas de un pueblo o nación. Desde un punto de vista jurídico-formal la independencia política se confunde con el concepto de soberanía estatal: no hay formalmente ninguna autoridad por encima de la potestad estatal.

Desde un punto de vista político realista, la independencia política propiamente dicha no existe: existen formas de interdependencia más o menos asimétricas entre las diversas entidades estatales en el interior del sistema internacional. Cuando se ha logrado una interdependencia asimétrica favorable, de modo que se tiene al menos la posibilidad de manejar en forma autónoma la propia política interior, y en lo exterior al menos se influye tanto como se es influido, esta situación, por extensión, se denomina independencia política¹⁰².

¹⁰² **Enciclopedia Virtual**, eumed.net, “Glosario de conceptos políticos usuales”. Disponible en: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=344>.

“La democracia requiere de una cultura que la sustente, es decir, la aceptación de los ciudadanos y de las elites políticas de ciertos principios plasmados en la libertad de expresión, de información, de cultos, en los derechos de los partidos de oposición, en el imperio de la ley y los derechos humanos entre otros. Tales normas, sin embargo, no evolucionan de un día para otro”.¹⁰³

Luego de los acuerdos de paz, se cumplen 22 años de democracia en El Salvador; Se trata claramente de una democracia “reciente” con modestos y frágiles resultados, que tiene que ser construida sin referentes democráticos en el pasado a pesar de la tradición de rigidez, exactitud, absolutismo, exclusión, y polarización en el país.

El reto es construir frescas formas de convivencia social y política menos autoritarias y excluyentes que posibiliten gobernar y normar la lucha política eliminando la petición al enfrentamiento antagónico o la violencia social. No se trata de reinventar la democracia luego de un paréntesis no democrático, como en el caso chileno¹⁰⁴, sino de inventarla. En consecuencia liberación, democratización y consolidación de la democracia; El Salvador tuvo procesos de liberación entre 1898 y 1903 y de liberación truncada entre 1948-1960.¹⁰⁵

La “transición a la democracia” implicó en realidad tres transiciones políticas: de la guerra a la paz, del militarismo a la desmilitarización y del autoritarismo a la democracia. Además, también concurrió simultáneamente una transición económica de una economía agraria con cierta base social a una economía

¹⁰³ **LIPSET, Seymour Martin.** *Repensando los requisitos sociales de la democracia.* La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. 2, 1996, p. 51-88.

¹⁰⁴ **UMAÑA, Nidia, y ORTIZ, Eddy Arellí,** “*Ideas para un balance sobre la democracia en El Salvador*”, preparado en Santa Tecla, el 8 de octubre de 2006. Editado en Antiguo Cuscatlán, el 12 de noviembre de 2007, p. 1.

¹⁰⁵ **FUNSALPRODESE,** “*Coyuntura*”, Revista de Análisis, N° 7, San Salvador, diciembre 2012, año 16, p.1

abierta con predominio de mercado. El resultado de esta transición democrática no es necesariamente democracia. Hay quienes precisan que se trata de una democracia electoral, hay quienes hablan de que aún estamos en una transición, hay quienes hablan de elitismo competitivo^{106 107}, y hay quienes hablan de “estabilidad autoritaria”¹⁰⁸.

Las personas encuestadas como parte del estudio sobre “Cultura Política de la Democracia en El Salvador 2006” realizado para el Proyecto de Opinión Pública en América Latina de la Universidad de Vanderbilt, prefieren un gobierno de elecciones y la vigencia de la democracia pero no están de acuerdo con el funcionamiento cotidiano del sistema en El Salvador, de estas personas, en su mayoría están inconformes con el sistema político en este país, con un incremento de ocho puntos porcentuales respecto del estudio anterior, realizado en 2004. Se registra una disminución del “apoyo al sistema” o “apoyo difuso”, lo cual podría indicar que la esperanza de la población acerca de las instituciones, desde los Acuerdos de Paz, se ha ido desvaneciendo poco a poco.

Toda persona tiene derecho a constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos, grupos de interés y grupos de presión. Esto porque la democracia necesita entonces de una sociedad civil pluralista. En El Salvador, los partidos políticos son considerados el único instrumento para ejercer la representación.

¹⁰⁶ Según Joseph Schumpeter, **Elitismo competitivo** “Es el método democrático, el arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que algunos individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo”.

¹⁰⁷ Se caracteriza por mucho debate público, entre las élites y poca participación de la ciudadanía que no se siente representada en la arena política.

¹⁰⁸ Se trata de personas con alto apoyo a las instituciones, pero baja tolerancia hacia los derechos de las minorías políticas. Universidad de Vanderbilt sobre la cultura política **Felipe Burbano de Lara**.

Los partidos políticos son actores institucionalizados clave del sistema político que resultan esenciales para el funcionamiento de la democracia. Afectan la calidad de la democracia desde el proceso de formación de preferencias, pasando por la representación y el proceso de políticas públicas. Afectan la calidad de la representación definiendo el número y la calidad de las opciones disponibles para la población votante, para la expresión de sus preferencias.

El sistema de partidos políticos salvadoreño es multipartidista, lo cual tiene implicaciones para el modelo de democracia (más moderación y concertación) y el modo de elaboración de políticas públicas menos eficiencia. El bipartidismo no es una opción deseable para el país, sobre todo en un contexto de alta polarización. Sin embargo, el formato puede ser descrito como de pluralismo polarizado en dos partidos políticos dominantes y más de tres partidos políticos relevantes.

Al menos como punto de partida, la democracia puede ser definida como un sistema político respetuoso de las libertades fundamentales de las personas, que se caracteriza por una mayor inclusión de la población y una participación efectiva en el gobierno y la vida pública. Es decir, es una forma de gobierno que limite al poder político en beneficio de la libertad individual.

Generalmente la democracia es entendida como un conjunto de reglas y principios sobre el procedimiento para la toma de decisiones en una sociedad, pero no se limita a ello. Así, en El Salvador con los Acuerdos de Paz se pasó de un enfrentamiento armado abierto a la institucionalización del conflicto social.

Los Acuerdos implicaron la redefinición general del marco de condiciones políticas en que se ventila el conflicto social y el establecimiento de nuevas reglas de juego para canalizar institucionalmente su resolución. Más allá de la democracia como régimen político, hay que recordar que la democracia es el resultado de la combinación de un régimen político, con un estilo de vida de un particular tipo de persona, una cultura política y un tipo de políticas públicas.¹⁰⁹

4.3.3 Impacto del Transfuguismo en el sistema democrático salvadoreño

El transfuguismo legislativo se ha convertido en un elemento desestabilizador del sistema democrático salvadoreño. En efecto, el transfuguismo altera la confianza en la representatividad de los partidos políticos, contribuyendo a acrecentar la crisis de la representación y al debilitamiento de la legitimidad del parlamento. No es excesivo señalar que el transfuguismo afecta la calidad de la democracia en la medida que deslegitima a los partidos políticos, como mediadores por excelencia entre los ciudadanos y las instituciones políticas. La democracia no puede existir sin partidos políticos, en la medida que estos expresan el pluralismo político.

Dr. Antonio Martínez Uribe¹¹⁰, señala que en la medida que éste busque intereses personales, es completamente negativo para el proceso democrático del país, el cual se manifiesta como inseguridad, desconfianza y pérdida de credibilidad en el sistema democrático.

¹⁰⁹ **UMAÑA, Nidia, y ORTIZ, Eddy Areli**, “*Ideas para un balance sobre la democracia en El Salvador*”, preparado en Santa Tecla, el 8 de octubre de 2006. Editado en Antiguo Cuscatlán, el 12 de noviembre de 2007, p. 18.

¹¹⁰ **MARTÍNEZ URIBE, Antonio**, entrevista realizada por los autores de esta tesis el 25 de septiembre de 2014, en la facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES.

Recientemente, el Proyecto de Opinión Pública en América Latina (Lapop, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Vanderbilt (EE. UU.) Dio a conocer un informe sobre el estado de la cultura política de la democracia en El Salvador en 2012. El estudio permite comparar las actitudes y valores políticos de los salvadoreños en los últimos años (2004, 2006, 2008 y 2010), con una muestra de 1,497 salvadoreños adultos. A continuación, algunos de los hallazgos más relevantes relacionados con la democracia, la corrupción, la delincuencia, la tolerancia política y la confianza en las instituciones.

- 1- Los salvadoreños presentan un fuerte apoyo a la democracia como forma de gobierno. No obstante, el informe revela cierta preocupación por el leve crecimiento del apoyo a un gobierno arbitrario, que pasa de 13.5% en 2004 a 17.1% en 2012. Por otra parte, en lo que respecta al Funcionamiento de la democracia, los datos de la encuesta indican que casi el 55% se encuentra satisfecho.*
- 2- Los salvadoreños consideran que el nivel de corrupción entre los funcionarios públicos es alto. En promedio, los encuestados puntuaron con 65, en una escala de 0 a 100, el nivel de corrupción entre los funcionarios del Gobierno. La cual se mide a través del número de eventos de soborno, no es tan alta como en otros países del hemisferio americano. El 11.3% de los salvadoreños dijo haber sido víctima de algún tipo de corrupción.*
- 3- La inseguridad sigue siendo un problema serio para la mayoría de salvadoreños. Las percepciones de inseguridad son relativamente altas en comparación con otros países de la región.*

4- *Indecisa confianza en las instituciones públicas. En la encuesta de 2012, se reporta un leve incremento en los niveles de confianza en las municipalidades. Por otra parte, a nivel de instituciones, las que gozan de mayores niveles de confianza son la Iglesia católica y los medios de comunicación. En tanto que la Asamblea Legislativa y los partidos políticos presentan los niveles más bajos de desconfianza. Es decir, la percepción ciudadana frente a las élites políticas continúa siendo de desconfianza y reprobación.*¹¹¹

En términos de participación electoral, los datos muestran niveles de asistencia electoral mucho mayores que los ocurridos en las últimas elecciones. Esto se debe al efecto de deseabilidad social, esto es que mucha gente respondió en función de lo que considera correcto. Por ello, es muy importante prestar atención a otros datos que indican que no más de la tercera parte de los ciudadanos se sienten identificados o sienten simpatía por un partido político.

Estas simpatías se concentran alrededor de los dos partidos grandes en el país y contribuyen a un esquema de polarización que no es nuevo en el escenario político local. Es interesante hacer notar, sin embargo, que la orientación ideológica general de los ciudadanos ha experimentado un cambio en los últimos años y la misma se ha movido de una posición claramente de derecha a una más centrista. Ello como producto del incremento de personas que se definen como de izquierda y de centro en menoscabo de las personas que se identifican con la derecha ideológica.¹¹²

¹¹¹ **AYALA RAMÍREZ, Carlos**, *Proyecto de Opinión Pública en América Latina*, Radio YSUCA, 30 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-1976> Cultura política en El Salvador

¹¹² **USAID, SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**, *Estudio de Cultura política de la democracia en El Salvador*, 2010, Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles, p. 174.

Finalmente, uno de los resultados más interesantes de este capítulo es el que muestra que la mayoría de los salvadoreños se sienten ahora menos representados y beneficiados por los diputados y los alcaldes que en el pasado, mientras que el gobierno central recoge opiniones más positivas que en encuestas anteriores. Esta recuperación en la opinión pública sobre el trabajo del gobierno probablemente está relacionada con el cambio de administración en el gobierno central como producto de las elecciones de 2009; de hecho, los simpatizantes del FMLN se sienten más representados por el gobierno que cualquier otro grupo político.

De acuerdo al Banco Mundial, la corrupción vulnera a las instituciones democráticas, cuando violenta las reglas del juego y cuando los sistemas corruptos crean y mantienen redes de funcionamiento dentro de las instituciones del Estado, así como fuera de ellas. Observando como consecuencia directa de la corrupción, la desilusión sobre la democracia¹¹³.

El trabajo sobre el impacto de la corrupción en el apoyo al sistema político de El Salvador muestra que eventos que pueden parecer de poca importancia para algunos como pagar mordidas o sobornos, o hacer pagos ilegales con tal de tener acceso a ciertos servicios, pueden erosionar algunas actitudes fundamentales para la implantación de la democracia.

En concreto, se desarrolló una forma de medir ese impacto vinculando una medida directa de victimización por corrupción con el índice de apoyo al sistema político a nivel individual. Parte del supuesto de que se apoyó al sistema, esto es, la legitimidad, constituye un requisito fundamental para la estabilidad democrática, especialmente en América Latina, en donde existe una larga historia de inestabilidad política. La hipótesis fundamental es que

¹¹³ **USAID**, Cultura política de la democracia en El Salvador, 2006, Barómetro de las Américas, LAPOP, p.101.

las personas que han sido más victimizadas tenderán menos a apoyar al sistema político que las personas que no han sufrido de victimización.

Teniendo en consideración la importancia de los partidos en una democracia representativa como la nuestra, así como la comprobación de los bajos niveles de confianza entre los ciudadanos, se podría formular la pregunta siguiente: ¿cómo se podría mejorar la confianza en los partidos?

Existen dos factores que se deberían de tomar en consideración. Por un lado, las percepciones negativas con relación al desempeño de los políticos: existencia de corrupción en los partidos políticos, que éstos no representan adecuadamente a sus votantes, no escuchan a la gente, y les falta democracia al interior de los partidos en su funcionamiento. Los partidos enfrentan la necesidad de abrirse a la sociedad y democratizarse.

Por el otro lado, es necesario que mejore la eficacia de las instituciones en términos generales, y en particular el desempeño económico de la gestión gubernamental, así como mejoras en la situación económica del país. Se ha planteado que para mejorar la confianza en los partidos políticos, parece necesario aumentar la creencia entre los ciudadanos de que tanto el sistema político en general como los regímenes en específico cumplen con sus objetivos y satisfacen las demandas de los ciudadanos a nivel nacional; A esto debe agregarse el hallazgo de la importancia de aumentar los niveles de interés ciudadano en la política –en términos generales–, lo cual podría contribuir a mejorar los lazos con los partidos políticos.¹¹⁴

¹¹⁴ **PNUD** (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Argentina: PNUD. Seligson, Mitchell A. (ed.) (2008). *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006-07*. LAPOP, Vanderbilt University.

4.4 Aspectos sobre los Efectos Jurídicos (Variable 4)

4.4.1. Controles Legales respecto al Transfuguismo

El art. 125 Cn. Establece que: “Los Diputados *representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo*. Son inviolables, y no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan”. Es decir, que se plantea la necesidad de analizar la relación entre el elegido, el elector y el ejercicio de la representación política delegada en el Diputado.

Lo anterior garantiza al legislador ser independiente en la toma de sus decisiones y no correr el riesgo de ser destituido como Diputado, por el partido político con el cual participó en las elecciones ni por el cuerpo electoral que lo eligió; agregando que los objetos de control son una manifestación directa del derecho a la libre asociación y de la facultad reglamentaria autónoma que tiene el Órgano Legislativo.

Al atender la naturaleza intrínseca del transfuguismo político en la misma legislatura, puede derivarse o verse influido, entre otras causas, por: el cambio de orientación político-ideológica de los partidos; por la desaparición o crisis interna de los mismos; por la búsqueda de mejores posiciones políticas, o por intereses económicos o de otra índole –transfuguismo retribuido–; por discrepancia con la dirigencia del partido; o por la mutación ideológica del Diputado.

El transfuguismo violenta el art. 85 incs. 1° y 2° Cn. El inciso 1°, ya que el tránsfuga carece de legitimidad democrática, al abandonar la representatividad que alcanzó con un partido determinado: al final el Diputado se representaría a sí mismo. El inciso 2°, debido a que vulnera el

pluralismo, en tanto que este se fragmenta en individualidades: de lanzarse o postularse aisladamente, el Diputado tránsfuga no hubiese logrado el número de votos que lo llevó al cargo legislativo.

Cabe señalar de forma especial los casos de expulsión de un Diputado, por parte del partido político. La Constitución de la República y las leyes relacionados, establecen la potestad de auto organización de los partidos políticos, lo cual permite a tales asociaciones regular las causas y procedimientos de expulsión de sus miembros, sin perjuicio del control judicial de la regularidad estatutaria de las decisiones de expulsión; sin embargo, *el ser expulsado de un partido político crea en el Diputado la obligación de mantenerse como independiente, por lo que no se encuentra habilitado para ingresar a otro grupo parlamentario o afiliarse a otro partido político, puesto que debe seguir desarrollando, desde su propia visión, el programa político que ofreció durante la campaña electoral, a fin de no burlar o desconocer la voluntad del electorado.*¹¹⁵

En coherencia con los anteriores supuestos, el Diputado que llegó al cargo sin ser postulado por algún partido político, igualmente debe conservar esa calidad durante la legislatura para la cual fue electo, pues de la misma manera que en los casos anteriores, se considera que el cambio de grupo parlamentario implica un fraude al elector que votó por él, precisamente por su carácter no partidario.

¹¹⁵ Similar es el caso de quien, por razones ideológicas o de otra índole, decide dejar de pertenecer al partido político que lo postuló, en ejercicio de su libertad de asociación garantizada por el art. 7 Cn. *En tal caso, tiene la obligación de continuar formando parte del grupo parlamentaria en el que originalmente resultó electo, para no defraudar la voluntad de los ciudadanos votantes, y no puede afiliarse a otro partido político durante la misma legislatura.*

El Diputado que bajo el argumento del ejercicio de su derecho de asociación de carácter negativo y en supuesto cumplimiento de la prohibición del mandato imperativo –arts. 7 inc. 1º segunda parte y 125 Cn.–, contradice el mandato de la voluntad soberana, altera el resultado electoral determinado por el pueblo que lo eligió.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica, al motivar la sentencia de 30-IV-2003, referencia 2003-02865, en el proceso de inconstitucional promovido por un diputado partidario que posteriormente se declaró independiente y que pretendió conformar un grupo parlamentario unipersonal, desestimó la pretensión, aduciendo que: “[...] los Diputados acceden al cargo a través de los partidos políticos, y conservan con relación a esos partidos un vínculo de representatividad [...]”.

Como una aproximación jurisprudencial que explica la relación entre el partido político y el candidato electo como Diputado, en la resolución de 26-VI-2000, Amp. 34-A-96 (*Avilés Cerna v. Asamblea Legislativa*): “[...] si bien el diputado es propuesto por un partido político, lo único que le debe a éste, es una lealtad de atenerse al programa electoral presentado y por el cual los electores aprobaron al haberlo elegido. Lo cual no implica que tenga la obligación de sujetarse a las decisiones ni intereses de su partido. Esto es así, porque los diputados son representantes del pueblo en su conjunto; contrario a lo que sucede en el derecho privado, cuando el representante – llámese mandatario– cuida los intereses especiales de su mandante y está sujeto a sus instrucciones”.

De igual forma, el Tribunal Constitucional Español, en su sentencia 119/1990, de 21-VI-1990, ha señalado que: “Los Diputados son representantes del pueblo [...] considerado como unidad, pero el mandato

que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito (y por tal ha de ser tenido mientras no haya una decisión judicial en contrario) en el que puede haberse incluido de modo tácito o expreso [...]. La fidelidad a este compromiso político, no guarda ninguna relación con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente, el deber de sujeción a la Constitución [...]”. B. Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia C-303/10 del 28-IV-2010, al referirse a los aspectos concomitantes al fenómeno del transfuguismo, sostuvo: “Dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina “electoral volatility”, denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores”.

En ese orden, en la sentencia antes relacionada dicha Corte agregó una consideración directa, referida esencialmente a la persona que realiza el traslado a otro partido político: “El político que cambia de partido o movimiento político no solo defrauda al elector, sino que cuestiona la legitimidad democrática de su mandato representativo, por la simple razón que el partido o movimiento de acogida no lo tuvo en su lista única al momento de la elección y por ende, los ciudadanos no tuvieron oportunidad de apoyarlo, en tanto integrante de esa agremiación política”.

Con las anteriores premisas y por todo lo expuesto La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de

Inconstitucionalidad Ref. 66-2013, hizo las siguientes afirmaciones, a fin de enmarcar los límites de la relación entre el candidato que es electo como Diputado, y el partido político que lo integró en sus listas y que lo presentó dentro de su oferta electoral: *“(i) no obstante que no es un requisito estar afiliado a un partido político para acceder al cargo de Diputado, el candidato que acepta participar –voluntariamente– en las listas ofrecidas por un instituto político en las elecciones, asume una vinculación político-ideológica con dicha organización, al menos durante el período de la legislatura para la cual fue electo; (ii) la relación entre el candidato y el ideario político partidista, es uno de los elementos a considerar por los ciudadanos, quienes buscan su representación política por medio del candidato que consideran que desarrollará de mejor forma su visión política; (iii) dicho nexo no solo se vincula a nivel político partidario, sino que revela importancia jurídico constitucional, a efecto de defender y garantizar la finalidad esencial del sufragio activo –la representación política del pueblo– ante cualquier tipo de vulneración, incluida la que puede provenir de los mismos representantes; y (iv) en definitiva, que exista una conexión entre el partido político y el candidato electo, no significa que este último no pueda desempeñarse con total libertad e independencia, pues así lo exigen y garantizan los arts. 73 ord. 2°, 83, 86 inc. 1°, 121, 125, 235 y 246 Cn” (sic).*

Declarando *“inconstitucional por conexión el Acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa n° 1722, de 24-IV-2013, por el que se reconoce a los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y a la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, como nuevo grupo parlamentario denominado “Unidos por El Salvador”, porque dicho Acuerdo*

constituye una aplicación derivada de una disposición normativa inconstitucional. Por lo tanto, dicho grupo parlamentario carece de legitimidad constitucional por haber alterado la configuración parlamentaria resultante de la voluntad popular” (Sic).

4.4.2 Impacto administrativo de los tránsfugas en la Asamblea Legislativa

El art. 34 inc. 2° del Reglamento Interno de La Asamblea Legislativa (RIAL), es una disposición jurídica desarrollada en el marco del *principio de autonomía de los parlamentos*, lo que se deriva de la separación de funciones, por el cual el Órgano Legislativo tiene las facultades suficientes para dictar sus propias normas de funcionamiento interno. Aseveraron que dentro de esta clase de normas internas, se encuentran aquellas destinadas a regular aspectos de orden meramente logístico administrativo –v.gr. el acondicionamiento de oficinas con muebles, equipos técnicos materiales, etc.– necesarios para la función parlamentaria.

Lic. Francisco Eliseo Ortiz Ruiz¹¹⁶, señala que el primer impacto ocasionado administrativamente producido por el transfuguismo político, es el cambio de correlación, en donde todo diputado tiene derecho a conformar fracciones por lo tanto, con ese derecho nace la obligación de otorgar los recursos necesarios mínimos para su desempeño.

En aquellos casos de divisiones internas, abandonos, separaciones o expulsiones de Diputados de sus respectivos partidos políticos, debían ser regulados de alguna forma para el desarrollo normal de las actividades

¹¹⁶ **ORTIZ RUIZ, Francisco Eliseo**, entrevista realizada por los autores de esta tesis el 25 de septiembre de 2014, en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES.

legislativas. Por tanto, el art. 34 Inc. 2° del Reglamento Interno de La Asamblea Legislativa (RIAL), se fundamenta en la necesidad de optimizar y racionalizar el uso de los recursos materiales, por lo que para el acceso a los mismos, se estableció un mínimo de cinco Diputados y a ello responde la prohibición de gozar de “beneficios administrativos adicionales”. Permitiendo que los Diputados que abandonan voluntariamente el grupo parlamentario en el cual resultaron electos, puedan integrar un nuevo grupo parlamentario, lo que implica un irrespeto y desconocimiento a la voluntad del pueblo, titular del poder soberano.

Ahora bien, dado el sistema de listas cerradas y desbloqueadas, los Diputados con afiliación partidaria que resultan electos, son depositarios de un caudal de votos por parte de los ciudadanos, los cuales tienen la opción de identificar concretamente al candidato que consideran que los representará de una mejor forma; es necesario considerar que el efecto inmediato que produce el art. 34 inc. 2° RIAL, es que reconoce como válida la deslealtad política legislativa del Diputado –consistente en abandonar el grupo parlamentario en el cual resultó electo, para su posterior incorporación a otro grupo parlamentario–, lo que provoca una desigualdad no justificada.

El art. 34 inc. 2° RIAL permite, por una parte, que la representación política se vea deformada, porque regulariza la deslealtad política, lo que produce que la legitimación provenga del Diputado hacia sus electores, algo que es contrario a la democracia representativa. En consecuencia, el art. 34 inc. 2° RIAL y por conexión del *Acuerdo de Junta Directiva n° 1722*, de 24-IV-2013 (AJD n° 1722), devienen en inconstitucionales, porque vulneran el art. 85 inc. 1° y 2° Cn., al alterar la representación de los diferentes sectores que se expresaron en las urnas. Según lo manifestado por La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 66-2013.

4.4.3 El Transfuguismo Político, como una manifestación de los derechos políticos de los diputados trásfugas

Derechos Políticos

Son aquellos derechos que tienen los ciudadanos para expresar, ejercer y participar en el universo democrático de la sociedad a la que pertenece, porque con ello se consolida y se realiza la democracia, una de las maneras de manifestar este derecho, es a través de las elecciones. Los derechos políticos son el conjunto de condiciones y opciones que posibilitan al ciudadano a participar en la vida política de su nación, expresando con el ejercicio del derecho su criterio, como forma de ejecutar su libertad personal y de conciencia y formando, con su manifestación, un vínculo con sus representantes electos, es decir entre gobernantes y gobernados.

Este derecho se encuentra señalado en el art. 72 de La Constitución de la República de El Salvador, donde se estipula lo siguiente:

“Los derechos políticos del ciudadano son:

- 1- Ejercer el sufragio;*
- 2- Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos;*
- 3- Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias.”*

Ahora bien, los *derechos políticos* se han caracterizado como *derechos de participación* que generan un conjunto de condiciones positivas para posibilitar que el ciudadano participe en la vida política; es decir, que son derechos que representan todos los instrumentos que posee el ciudadano para participar activamente en la vida pública o, si se quiere, el poder político

con el que cuenta aquél para *participar, configurar, incidir y decidir en la vida política del Estado*.¹¹⁷

Dentro del catálogo de derechos políticos que establece la Constitución de la Republica, se encuentra el que goza todo ciudadano a ejercer el *sufragio en su vertiente activa* –art. 72 ord. 1° Cn.–; es decir, la facultad constitucional de elegir a las personas que se desempeñarán en los órganos representativos de gobierno.

Tal derecho descansa sobre tres elementos: el principio de soberanía popular, la democracia como forma de gobierno y la representación política. A partir de sus fundamentos, tal como se dijo en el sentencia 29-VII-2010, Inc. 61-2009, el sufragio también se justifica en la necesidad de conferir a la población un procedimiento organizado de expresión política. Así concebido, el sufragio se puede entender como un *procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral se manifiesta políticamente, a fin de designar a quienes ejercerán de manera transitoria el poder político* (sufragio electoral).

En ese orden, *el ejercicio de todo cargo público de elección popular se legitima constitucionalmente por la realización de elecciones libres, democráticas y periódicas, en las que se garantice al cuerpo electoral la posibilidad real y efectiva de poder elegir, configurar e incidir en la estructura*

¹¹⁷ Cabe destacar que los derechos políticos son plurales y diversos, que no se agotan solo en los derechos de elegir y ser elegido, o de estar o participar en un proceso electoral, sino que como consecuencia de esos derechos y ante opciones de desconocimiento de resultados, o de los derechos de participación activa surgen las garantías y protecciones para accionar judicialmente, mediante recursos legales efectivos que garanticen los derechos políticos de los ciudadanas y ciudadanos.

interior de los órganos de representación política estatal, por medio de la emisión del sufragio activo.

Con lo expuesto, se concluye que el voto no puede tener únicamente *relevancia formal* en el momento de su emisión en las elecciones legislativas, sino que debe tener y mantener *eficacia material* que se produce y se extiende desde el inicio del período en que se ejercerá el cargo de elección popular, hasta su finalización.

Dr. Henry Alexander Mejía¹¹⁸, señala que los diputados trásfugas son personas con derechos, los cuales se deben al pueblo el cual los eligió y no están ligados por ningún mandato imperativo, de conformidad al Art. 125 CN., razón por la cual el diputado debe ser independiente.

El sistema de representación proporcional para la elección de Diputados al Órgano Legislativo –art. 79 inc. 2° Cn.–, implica el reconocimiento de circunscripciones territoriales departamentales a las cuales se asigna un determinado número de escaños según el número de habitantes en dicha demarcación espacial, los cuales serán obtenidos por los candidatos con afiliación partidaria o por los candidatos no partidarios, en la medida que reciban el voto mayoritario de los ciudadanos electores; es decir, que las diferentes opciones políticas –partidarias y no partidarias– estén representadas en la Asamblea Legislativa en la proporción más aproximada al número de votos obtenidos en la elección.

¹¹⁸ **MEJÍA, Henry Alexander**, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el 23 de septiembre de 2014, en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES. MEJÍA se desempeña como catedrático de Derecho Constitucional, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Sociales de la UES.

En ese orden, al realizar una interpretación sistemática de los arts. 72 ord. 1° y 79 inc. 2° Cn., puede afirmarse que el sufragio igual se produce al momento de la elección, pues se debe buscar una correlación entre el número de representantes asignados a determinado territorio en relación con el número de habitantes, garantizándose que todos los votos sean iguales en proporción a la incidencia poblacional.

Además de la extensión cuantitativa antes enunciada, la implementación del sistema proporcional eleccionario tiene una justificación cualitativa que, según el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983, se concretiza en la garantía para la expresión del *pluralismo político* y la *defensa del derecho de la expresión de las minorías*, esencial a todo el sistema democrático.

En definitiva, la Constitución de la República ordena la máxima representación proporcional en la medida que las posibilidades fácticas y jurídicas lo permitan, para atribuir a cada sector de la población electoral un número de representantes, en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es asegurar que cada circunscripción territorial cuente con una representación en proporción a su número de habitantes.

En consecuencia, toda disposición jurídica infraconstitucional –abstracta o concreta–, que transgreda las implicaciones normativas derivadas de la estructura proporcional eleccionaria para Diputados, que directa o indirectamente afecten el resultado establecido por los ciudadanos electores, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico¹¹⁹.

¹¹⁹ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, del art. 34 Inc. 2° del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, aprobado por Decreto Legislativo n° 756, de 28-VII-2005, publicado en el Diario Oficial n° 198, tomo 369, de 25-X-2005, y *por*

Como se interpretó en la sentencia de 13-V-2011, Inc. 7-2011, el art. 85 inc. 1° Cn. establece un sistema de democracia representativa en la que el pueblo elige a sus representantes mediante elecciones periódicas y libres para atribuirles la facultad de tomar decisiones fundamentales para el país. Los delegados del pueblo se rigen por el marco jurídico establecido por el soberano y deben velar por los intereses de la comunidad que los eligió.

El gobierno democrático y representativo a que se refiere el artículo 85 inc. 1° Cn. *demandada de los elegidos o representantes, un compromiso con el pueblo; no actúan en nombre o a favor de grupos de poder o de sectores determinados sino de todos y cada uno de los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. Este sistema se dinamiza mediante las elecciones que posibilitan que los ciudadanos, por una parte, ejerzan un mayor escrutinio y control público sobre los actos de sus representantes y, por otra, reduzcan las posibilidades de que éstos procedan en forma arbitraria.*

A lo anterior, hay que agregar que en la sentencia de 6-IX-2013, Inc. 16-2012, se explicitó que, además del carácter igualitario del sufragio, el sistema proporcional y representativo, la Constitución de la República exige para la configuración del Órgano Legislativo, que el *sistema político debe ser pluralista –art. 85 inc. 2° Cn.–, en el que coexistan todas las corrientes del pensamiento político-ideológico, con la finalidad que en la toma de decisiones que afectan directa o indirectamente al pueblo, exista interrelación y consideración de las distintas concepciones e ideas que configuran el*

conexión del Acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa n° 1722, de 24-IV-2013. Referencia N° 66-2013, pronunciada el día 1 de octubre de 2014, p. 40.

órgano representativo por antonomasia, garantizando al ciudadano la eficacia de su voto, en la medida que el resultado de la elección se haya determinado.

Por tanto, no es una forma de gobierno en la que únicamente deciden las mayorías, sino que deben tener representación todos los sectores, aun las minorías parlamentarias, las cuales deben tener asegurada su participación; en ese sentido, el pluralismo es un principio legitimador de la democracia representativa.

Es así que, como consecuencia del fallo de la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 66-2013, pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a partir de la misma, el Órgano Legislativo, los diferentes grupos parlamentarios y los Diputados individualmente considerados, deberán observar los siguientes parámetros a fin de respetar la voluntad del electorado en la conformación de cada legislatura:

- A. Los Diputados no están habilitados para abandonar la posición política representativa en el grupo parlamentario que les corresponde por decisión soberana del pueblo, adoptando una posición distinta de la que se ofreció y fue decidida así por los electores, con el fin de ingresar a otro grupo parlamentario existente o crear uno nuevo; por tanto, la Asamblea Legislativa ni la Junta Directiva de la misma, podrán reconocer a grupos parlamentarios surgidos al margen de la voluntad popular, que impliquen un fraude al electorado, en cuanto a la configuración legislativa surgida de las urnas.*
- B. Los Diputados no podrán abandonar el grupo parlamentario del partido político que lo postuló para el cargo, ni declararse*

independientes bajo el argumento de hacer uso de la garantía establecida en el art. 125 Cn., o de ejercitar el derecho de asociarse a un partido político –art. 7 y 72 ord. 2º Cn.–; por tanto, los Diputados que estén integrando un grupo parlamentario diferente a aquél en que resultaron electos, no podrán continuar en el mismo.

C. Los Diputados que sean expulsados de sus partidos políticos o renuncien de los mismos, no podrán ingresar a un grupo parlamentario existente, ni crear con otros Diputados un nuevo grupo parlamentario autónomo.

Los Diputados no podrán ingresar al grupo parlamentario de un partido político que no participó en las elecciones correspondientes, y que por lo tanto no contó con el apoyo del electorado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los factores explicativos del transfuguismo legislativo no son fáciles de identificar, además de que difieren de una persona a otra. El transfuguismo legislativo puede motivarse por muchos factores diferentes. A menudo, la decisión de un diputado de abandonar (o traicionar) al partido por el cual ha sido elegido es el resultado de un complejo proceso de arbitraje individual, que no necesariamente es racional.

De igual forma esta práctica refleja, los conflictos internos del Congreso que en muchas ocasiones se tornan en personales e imposibilitan los acuerdos y tiñen al Parlamento de un ambiente bastante conflictivo donde imperan las confrontaciones que retrasan sus funciones importantes, que van desde la manifestación de un cambio de ideología hasta un interés personal ya sea político o económico.

Los sucesos de transfuguismo político en la Asamblea Legislativa, antes de ser una manifestación de la infidelidad partidaria, tienen tres cosas en común: 1) han beneficiado por costumbre al Órgano Ejecutivo y al partido que administra el gobierno; 2) sus detractores son generalmente, los partidos políticos de oposición que lo sufren; y 3) sus defensores, los partidos en el gobierno, los cuales ignoran los señalamientos de compraventa de voluntades e invocan la independencia y el voto de conciencia.

Entre las razones más frecuentes empleadas por los legisladores trásfugas destacan conflictos de intereses entre la posición del partido y la representación del electorado, conflicto ideológico con una postura tomada por la bancada (entre la posición partidaria y la toma de decisión de la bancada), excesiva disciplina de partido que deja poco margen de actuación al legislador en lo individual, así como problemas de relacionamiento al

interno de la fracción, haciendo más difícil la negociación entre las fracciones, más numerosas o bien diputados individuales, y la consecución de acuerdos.

Como fenómeno presente en muchas democracias, el transfuguismo ha sido objeto de análisis de las ciencias sociales, mediante los cuales se advierte que es más frecuente en sociedades con poca tradición democrática como es el caso de El Salvador, aunque también puede ocurrir en democracias maduras. En los últimos tiempos las motivaciones de los tráfugas se han incrementado, apareciendo en cuanto al surgimiento de diversas hegemonías en la Asamblea Legislativa, por falta de controles institucionales eficaces.

El transfuguismo político, como reflejo de una débil institucionalización del sistema de partidos políticos, manifiesta prioritariamente la crisis de disciplina y cohesión interna al interior de estos institutos políticos. Como efecto directo en la aritmética legislativa se da la alteración en los niveles de fragmentación, lo cual a su vez distorsiona el ejercicio e intensidad de las funciones del Parlamento.

Como resultado del fenómeno en estudio se han conocido numerosas piezas de correspondencia con dispensa de trámites, en donde en algunos casos no se encuentra el motivo de urgencia que la motivaba, desembocando en decretos inconsultos y sin una adecuada discusión legislativa, de igual forma, se han tomado otras decisiones relevantes que de no ser por la manifestación del transfuguismo político, no se hubiera sido posible conseguir los votos necesarios para la toma de decisiones relevantes en la Asamblea Legislativa, tales como: la elección de funcionarios de segundo grado, tratados de libre comercio, implementación de la Ley Integración Monetaria, la aprobación del incremento al del Impuesto al Valor Agregado

(IVA) del 10 % al 13 %, entre otros, y la ratificación de la reforma de varios artículos de la Constitución de la República, entre otras.

Las nuevas correlaciones legislativas han diversificado las posibilidades del Ejecutivo para lograr mayorías dentro de la Asamblea Legislativa, en donde como fruto del Transfuguismo, quien pierde es el partido que sufre de este fenómeno, ya que los partidos políticos se quedan sin representantes en las diferentes comisiones legislativas y se ven afectados por carecer de credibilidad y confianza por el electorado, a tal grado de terminar con la carrera política del diputado tráfuga.

En la medida que el Transfuguismo político busque intereses personales, es completamente negativo para el proceso democrático del país, el cual se manifiesta como inseguridad, desconfianza y pérdida de credibilidad en el sistema democrático.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que en algunos casos puede favorecer a aquellos diputados tráfugas que poseen gran simpatía por el electorado, ya que independientemente el partido que los cobije, contarán con los votos necesarios para mantener su escaño en la Asamblea Legislativa; caso contrario, con aquellos diputados que lograron el escaño por residuo o que no cuentan con el apoyo suficiente de parte del electorado, para conseguir los votos necesarios para lograr un lugar en la Asamblea Legislativa, en pocas palabras sería el fin de la carrera política de dicho diputado tráfuga.

Administrativamente hablando, la Asamblea Legislativa también se afectada por el transfuguismo político, al existir cambio de correlaciones o la conformación de nuevos grupos parlamentarios, en el sentido que el Órgano

Legislativo tiene la obligación de otorgar los recursos necesarios mínimos para su desempeño.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 66-2013, comenzó a “cerrar puertas” al transfuguismo político, enmarcando los límites de la relación entre el candidato que es electo como Diputado, y el partido político que lo integró en sus listas y que lo presentó dentro de su oferta electoral; declarando “inconstitucional por conexión el Acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa n° 1722, de 24-IV-2013, por el que se reconoce a los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y a la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, como nuevo grupo parlamentario denominado “Unidos por El Salvador”, porque dicho Acuerdo constituye una aplicación derivada de una disposición normativa inconstitucional. Por lo tanto, dicho grupo parlamentario carece de legitimidad constitucional por haber alterado la configuración parlamentaria resultante de la voluntad popular”.

Es importante señalar, que lo pronunciado por la Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia antes relacionada lo que se está defendiendo es la “voluntad del electorado”, la cual se ve reflejada en la elecciones para Diputados de la Asamblea Legislativa, en donde como resultado de las mismas, se produce una distribución de los escaños según su voluntad, misma que debe ser respetada a lo largo del período por el cual fueron electos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

COLOMER, Josep. M., *“El arte de la manipulación política. Votaciones y teorías de juegos de la política española”*, Barcelona, E. Anagrama, 1990, p. 253.

DELGADO-GUEMBES, César, *“Transfuguismo, su matriz histórica. entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política”*, S.E., S.F., pag 97.

GROSSO, Beatriz Marina Y SVETAZ, María Alejandra, *“Técnica Legislativa: marco teórico”*, S.E., S. F., p. 3.

PERÍCOLA, María Alejandra y LINARES, Gonzalo Joaquín, *“El Transfuguismo Político como elemento desestabilizador de la representación política”*, S. E., S.F., p.271. Expediente N° 3555/07, Senado, Congreso de la República de Argentina.

PETRI, Dennis P., y VARGAS, Jean-Paul, *“Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica”*, pag. 144, San José C.R., 2010, Editorial DEMUCA.

PLANAS, Pedro, *“Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina”*. T.I. Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001, Lima, p.255.

SEIJAS VILLADANGOS, Esther, *“Representación democrática, partidos políticos y Tránsfugas”*, Universidad de León, pag. 167 y 168.

SOTO PERERA, Florencia, *“El Transfuguismo Político en el Derecho Comparado”*, Cámara Nacional Electoral, Biblioteca, Estudios de Derecho comparado, S.F., p. 5.

UMAÑA, Nidia, y ORTIZ, Eddy Arelí, *“Ideas para un balance sobre la democracia en El Salvador”*, preparado en Santa Tecla, el 8 de octubre de 2006. Editado en Antiguo Cuscatlán, el 12 de noviembre de 2007, p. 1.

VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis P., investigadores, *“Transfuguismo: Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica”*, San José, C.R.: DEMUCA, 2010, p.165.

ZARATE, Jorge. *“Reforma Electoral en Bolivia”* en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús *Reforma Política Electoral en América Latina 1978-2007*; IDEA, Mexico, p. 191.

ZOVATTO, D. y OROZCO, J., (2009). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*, en Zovatto, D. y Aguilar, I. editores, (2009). *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*, p. 254, ápuod Reniu y Vilamala, J., *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*.

TESIS

PASSARELLI, Francesca, *“Un Análisis Económico del Transfuguismo Político”*, versión: 25 de octubre de 2011, Trabajo fin de máster 1/2011, p.3.

LEGISLACIÓN

LEY DE BANCADAS, LEY 974 DE 2005, Diario Oficial 45.980, (julio 22), Colombia, art. 2 Y 4.

JURISPRUDENCIA

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N°6-2000, de fecha 17 de mayo de 2002, considerando VII, párrafo cuarto, p. 12.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, del art. 34 Inc. 2° del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, aprobado por Decreto Legislativo n° 756, de 28-VII-2005, publicado en el Diario Oficial n° 198, tomo 369, de 25-X-2005, y por conexión del Acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa n° 1722, de 24-IV-2013. Referencia N° 66-2013, pronunciada el día 1 de octubre de 2014, p. 40.

INSTITUCIONAL

ASAMBLEA LEGISLATIVA, “*bancada de GANA*”, disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/pleno/pleno-legislativo/carlos-walter-guzman-coto>.

Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSALPRODESE), “*Coyuntura*”, Revista de Análisis, N° 7, San Salvador, diciembre 2012, año 16, p.1

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), “*Boletín de Estudios Políticos*”, Boletín N° 2, octubre-noviembre

2010, p4. Expediente N° 3751/05, Senado, Congreso de la República de Argentina.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *“Boletín de Estudios Políticos”*, Boletín N° 2, octubre-noviembre 2010, P.3.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *Informe de Coyuntura Legal e Institucional*, 1er Semestre, 2010, p. 14.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *Observatorio Legislativo*, Boletín Anual, 2009 p. 6 y 7.

INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA, *“Regulación de los partidos políticos en El Salvador y propuestas de la sociedad civil”*, 1ra edición San Salvador, El Salvador, Diciembre de 2011, p. 32 y 33. disponible en: <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/ambito-electoral/154-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/ambito-electoral/propuestas-de-reformas/288-regulacion-de-los-partidos-politicos-en-el-salvador-y-propuestas-de-la-sociedad-civil>

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, *“Escenario Socioeconómico futuro”*, p.4. Disponible en: http://www.marn.gob.sv/phocadownload/cc_3.pdf

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Argentina: PNUD. Seligson, Mitchell A. (ed.) (2008). Challenges

to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006-07. LAPOP, Vanderbilt University

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo internacional (USAID), *Cultura política de la democracia en El Salvador*, 2006, Barómetro de las Américas, LAPOP, p.101.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo internacional (USAID), *SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Estudio de Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010*, Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles, p. 174.

REVISTAS

DE ESTEBAN, Jorge, *“El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”*, Revista de Estudios Políticos, Núm. 70, Madrid, 1990, p. 12.

DELGADO-GUEMBES, César, *Transfuguismo, su matriz histórica. Entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política*, p.98. Ensayo publicado en la Revista “Derecho PUC” pp.93-110, Revista de la Facultad de Derecho. Fondo Editorial de la PUCP, N° 59, Lima.

DÍEZ-PICAZO, Luis M. *“Transfuguismo y deontología política”*, Anuario del Gobierno Local, Núm. 1, Barcelona, 1998. pp. 79-90.

LARIOS PATERNA, María. Jesús, *EL Grupo Mixto y el transfuguismo político*, Revista de Estudios Políticos, Núm. 46, Enero-Abril, 1996. P. 241.

LIPSET, Seymour Martin. Repensando los requisitos sociales de la democracia. *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad.* 2, 1996, p. 51-88.

MOREIRA MAUÉS, Antonio, *La Titularidad de los Mandatos Parlamentarios en la nueva jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal*, en “revista de la Red de Expertos Latinoamericanos en Parlamentos”, S.E., S.F., pág. 17.

PARLAMENTOS, “*Revista de la red de expertos Iberoamericanos en Parlamentos*”, 1er semestre, 2008, número 2, p. 19

PRESNO LINERA, Miguel Á. “*La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática*”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 277, Madrid, 1998, pp. 117-138.

RÍOS VEGA, Luis Efrén, *El Transfuguismo Electoral. Un debate Constitucional en México*, núm. 21, julio-diciembre, p.p. 251-294, UNAM, Mexico.

SEIJAS VILLADANGOS, Esther. *Representación democrática, partidos políticos y tráfugas*, P. 166. Escuela Universitaria de la Universidad de León, UNED. “Teoría y realidad constitucional”, n° 6, 2° semestre, 2000, pp. 163-188.

SORIANO, Ramón, “*El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos*”, *Derecho y Libertades*, Revista del Instituto de Bartolomé de las Casas, Núm. 11, Madrid, 2002, p.11.

VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis P., Revista Parlamentaria, *“TRANSFUGUISMO: Realineamientos y Equilibrios Parlamentarios”*, S.E., S.F., p. 129.

VILLARREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos, *“La crisis de la representación popular, el caso de los diputados tráfuga en el estado de México, en un escenario de gobiernos divididos”*, Instituto de Estudios Legislativos, S.F. p. 15.

PERIODICOS

ARÁNGUIZ, Daniela, *“Bianchi: Nuevo presidente del Senado “no será un suche del gobierno ni la oposición”*, periódico digital emol, Chile, 4 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/03/04/294954/bianchi-nuevo-presidente-del-senado-no-sera-un-suche-del-gobierno-ni-la-oposicion.html>

CABRERA, A. Y ROMERO, F., *“Ochoa Pérez anuncia que votará por Ástor Escalante para fiscal”*, La Prensa Gráfica, 12 de octubre de 2012, p. 4-5.

GÓMEZ, JOSÉ MIGUEL, *“La Infidelidad Política”*, periódico digital Hoy Digital, 3 de abril de 2010, disponible en: <http://hoy.com.do/la-infidelidad-politica>.

LABRADOR, G. Y ARAUZ, S., *“Cuatro diputados de Arena rompen con su bancada y votan por el presupuesto 2013”*, periódico digital El Faro, 9 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201211/noticias/10164/>.

LABRADOR, G., *“Arena expulsada a tres diputados sin probar compra de voluntades”*, periódico digital El Faro, 14 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201301/noticias/10744/Arena-expulsa-a-tres-diputados-sin-probar-compra-de-voluntades.htm>.

LABRADOR, G., *Dos diputados de Arena se declaran independientes sin quitarse la camisa tricolor*, periódico digital El Faro, 17 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201209/noticias/9673>.

MENDOZA LÓPEZ, Rafael, *“Tránsfugas en 2009-2012: o Primerizos o Empedernidos”*, periódico digital [elsalvador.com](http://www.elsalvador.com), 3 de enero de 2011. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5453532

MORÁN, O. Y CALDERÓN, J., *“Ástor Escalante juramenta como nuevo Fiscal General”*, periódico digital La Página, 25 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/65570/2012/04/25/%C3%81stor-Escalante-juramenta-como-nuevo-Fiscal-General>

ORELLANA, L., *“ARENA acusa a Ramírez de corrupción y culpa a Saca”*, Diario El Mundo, 4 de abril de 2013, p. 6.

ORELLANA, L., *“Ochoa Pérez votó contra Ovidio Bonilla y José Padilla”*, El Diario de Hoy, 21 de agosto de 2012, p. 2; y *“Ochoa Pérez votó con GANA y FMLN, distinto a ARENA”*, Diario El Mundo, 27 de septiembre de 2012, p. 3.

RIVERA, E., *“Expulsan a Ochoa Pérez de PSP por apoyo a Saca”*, Diario El Mundo, 26 de febrero de 2013 p.2.

ROMERO, F. Y CABRERA, A., *“Diputado arenero se declara independiente”*, La Prensa Gráfica, 9 de mayo de 2013, p. 7.

ROMERO, F., *“Ochoa Pérez se incorpora a su nuevo partido político”*, La Prensa Gráfica, 11 de noviembre de 2012, p. 4.

ROMERO, Fernando, *“Décadas de Transfuguismo Legislativo”*, LA PRENSA GRÁFICA, 5 de octubre de 2014, San Salvador, pag. 17-19.

RUIZ RAMÓN, Gerardo, *“Campaña política agita la Asamblea Legislativa”*, periódico digital El Financiero, sección Economía y Política, Costa Rica, 10 de junio de 2013. Disponible en: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Carlos_Gongora-Movimiento_Libertario-PUSC-Rodolfo_Hernandez-Asamblea_Legislativa_0_315568442.html

VAQUERANO, M., *“Polémica tras renuncia de diputada Claudia Ramírez”*, Diario Co Latino, 5 de abril de 2013, p. 4.

VELÁSQUEZ, E. Y ALAS, L., *“Tribunal de Ética de ARENA notifica a Ochoa Pérez de proceso disciplinario en su contra”*, El Diario de Hoy, 22 de octubre de 2012, p. 3.

PÁGINAS WEB

Adnmundo.com, revista digital, *“Brasil falla por la fidelidad partidaria de Diputados”*, 5 de octubre 2007, fuente: Reuters/AP, Disponible en: http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/brasil_corte_legisladores_pertenencia_mandato_partido_pi_051007.html

AYALA RAMÍREZ, Carlos, *Proyecto de Opinión Pública en América Latina*, Radio YSUCA 30 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-1976> Cultura política en El Salvador
Congresista de la República del Perú (período 2011-2016). Nació en Chuquibamba, provincia de Condesuyos, departamento de Arequipa, el 24 de octubre de 1958. Abogado de profesión, Magíster en Ciencias y Derecho de Integración, con estudios de Postgrado en Derecho y otros títulos como el de capacitador de Conciliadores. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/congresista/2011/mfalconi/hoja_vida.htm

El País, “*Artículos escritos por: Juan Villalobos*”, disponible en: http://elpais.com/autor/joaquin_villalobos/a/

Enciclopedia Virtual, eumed.net, “*Glosario de conceptos políticos usuales*”. Disponible en: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=344>

FERREIRA MENDES, Gilmar, “*Fidelidad Partidaria na jurisprudencia do Supremo Tribunal Electoral*”, S.E., S.F., p. 1. Disponible en: <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/80/55>

La Estrella de Panamá, “*Tribunal Electoral falla contra diputados del CD al Parlacen*”, 24 de mayo 2012, Disponible en: <http://www.laestrella.com.pa/panama/politica/tribunal-electoral-falla-contra-diputados-parlacen/23531179>

Mediolleno.com, Noticias, “*El Transfuguismo no Comenzó con GANA*”, 15 de abril de 2013, Disponible en: <https://mediolleno.com.sv/noticias/el-transfuguismo-no-comenzo-con-gana>.

Noticia EFE, España, *“El Tribunal Electoral de Brasil obliga a todos los elegidos a mantener su partido”*, de 17 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.casamerica.es/es/actualidad-efe/el-tribunal-electoral-de-brasil-obliga-a-todos-los-elegidos-amantener-su-partido>.

ROBLES ROSALES, Walter, *El transfuguismo político y las medidas correctivas de solución, Para Radio Latina de Huacho*, martes 16 de febrero 2010. Espacio “10 Minutos con Walter Robles”, Perú.

OTRAS FUENTES

FABIÁN PÉREZ, Julio César, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el 28 de septiembre de 2014, en la Asamblea Legislativa. FABIAN PÉREZ, es actualmente diputado de la Asamblea Legislativa, por ARENA.

MARTÍNEZ URIBE, Antonio, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el día 25 de septiembre de 2014, en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Sociales de la UES. MARTINEZ URIBE, analista político y catedrático de la Escuela de Relaciones Internacionales, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Sociales de la UES.

MEJÍA, Henry Alexander, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el 23 de septiembre de 2014, en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES. MEJÍA se desempeña como catedrático de Derecho Constitucional, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Sociales de la UES.

OCHOA PÉREZ, Sigifredo, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el 2 de octubre de 2014, en la Asamblea Legislativa. OCHOA PÉREZ, actualmente Diputado independiente.

ORTIZ RUIZ, Francisco Eliseo, Entrevista realizada por los autores de esta tesis el 25 de septiembre de 2014, en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES. ORTIZ RUIZ, catedrático del Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES.

Proyecto de Ley N° 662/2006, presentado por el Congreso de la República de Perú, 2006.

Proyecto de ley N° 662/2006, presentado por el grupo parlamentario Alianza Parlamentaria, Congreso de la República de Perú, 2006.

ANEXOS

CUESTIONARIO DIRIGIDO A JURISTAS Y FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMÚN Y ELECTORAL.

Entrevista realizada a Lic. Nelson Vaquerano (Catedrático de D° Cnal y Admtivo. UES) A las 5:30 p.m. Del día 17 de Septiembre de 2014.

1. Desde su experiencia profesional ¿Qué entiende por transfuguismo político? R/ Es una denominación atribuida en la política a aquellos representantes que, traicionando a sus compañeros de lista o de grupo manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones o habiendo sido expulsados de estas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad

2. Analizando las causas por las cuales se desarrolla este fenómeno, el cual tiene impacto en la dinámica política salvadoreña ¿Usted considera que el transfuguismo político tiene una base legal que le ampare? R/ Derecho de asociaciones

3. Los partidos políticos que se han visto afectados con esta práctica, particularmente en la aritmética legislativa, estiman que la diputación les pertenece dadas las características del sistema electoral salvadoreño. ¿Comparte esta apreciación? Desarrolle su respuesta R/ No, es del pueblo

4. A partir de algunas hipótesis que explican el transfuguismo político, entre las que se encuentran incentivos económicos, políticos y profesionales; existen partidos políticos que utilizan cauciones o

garantías económicas que penalicen el transfuguismo ¿Cuál es su valoración jurídica sobre esta práctica? R/ Derecho de asociación, inconstitucional. Actúa ley de ética.

5. Tomando en cuenta los derechos y obligaciones que tienen los diputados de la Asamblea Legislativa, en su opinión ¿Qué efectos jurídicos produce el transfuguismo político? R/ Ninguno, cuando es legítima.

6. Considerando el transfuguismo político como un derecho, ¿Cómo se manifiesta el catálogo de derechos civiles y políticos de los diputados tráfugas? R/ Ejercicio del derecho de asociación

7. La democracia como sistema político representa una aspiración histórica y actual de la sociedad salvadoreña; con todo lo que eso representa. ¿Qué impacto considera usted que el transfuguismo político tiene en la democracia salvadoreña? R/ Cambiar de partido es parte de la democracia, cuando se basa en valores políticos y no cuando se hace por incentivos económicos.

8. Considerando que algunos diputados deciden abandonar sin ningún prejuicio el partido que los llevó a la Asamblea Legislativa, y que los votos requeridos para la aprobación de un proyecto de ley se lograron a través de éstos. ¿Podría impugnarse por algún medio la aprobación de un proyecto de ley, si el voto de un diputado tráfuga fue fundamental para tal aprobación? R/ Si cuando es ilegítima y se comprueba.

9. Tomando en cuenta los mecanismos de fiscalización a los cuales se someten los candidatos a diputados de la Asamblea Legislativa, y al término de su periodo como tal. ¿considera usted que dichos mecanismos de auditoría y/o fiscalización son suficientes y adecuados; teniendo presente como funcionan dichos mecanismos, podrían agregarse algunos adicionales? ¿cómo cuáles? R/ Si son suficientes, hay que hacerlos eficaces.

10. Tomando como base las modificaciones producidas hasta la fecha en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la conformación de mayorías, en la conformación de comisiones legislativas y en la formulación de proyectos de ley? R/ Bloques legítimos o ilegítimos

11. Administrativamente hablando ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la asignación y manejo de fondos, asignación de oficinas y asignación de personal? R/ Ninguno.

CUESTIONARIO A JURISTAS Y FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMÚN Y ELECTORAL.

Entrevista realizada a Dr. Henry Mejía (Catedrático de D° Cnal . UES) A las 5:05 p.m. Del día 22 de Septiembre de 2014.

1- Desde su experiencia profesional ¿Qué entiende por transfuguismo político? R/ No es un término acabado desde el punto de vista jurídico.

2- Analizando las causas por las cuales se desarrolla este fenómeno, el cual tiene impacto en la dinámica política salvadoreña ¿Usted considera que el transfuguismo político tiene una base legal que le ampare? R/ El 125 de la Cn., más o menos si se deben al pueblo, no a una fracción.

3- Los partidos políticos que se han visto afectados con esta práctica, particularmente en la aritmética legislativa, estiman que la diputación les pertenece dadas las características del sistema electoral salvadoreño. ¿Comparte esta apreciación? Desarrolle su respuesta R/ No

4- A partir de algunas hipótesis que explican el transfuguismo político, entre las que se encuentran incentivos económicos, políticos y profesionales; existen partidos políticos que utilizan cauciones o garantías económicas que penalicen el transfuguismo ¿Cuál es su valoración jurídica sobre esta práctica? R/ Ilegal totalmente es práctica nociva, la democracia los partidos políticos se creen dueños de la persona.

5- Tomando en cuenta los derechos y obligaciones que tienen los diputados de la Asamblea Legislativa, en su opinión ¿Qué efectos jurídicos produce el transfuguismo político? R/ No puedo decir que no cambia una aritmética legislativa.

6- Considerando el transfuguismo político como un derecho, ¿Cómo se manifiesta el catálogo de derechos civiles y políticos de los diputados tránsfugas? R/ Son personas con derechos se deben al pueblo, no se puede estigmatizar al Diputado, debe ser independiente.

7- La democracia como sistema político representa una aspiración histórica y actual de la sociedad salvadoreña; con todo lo que eso representa. ¿Qué impacto considera usted que el transfuguismo político tiene en la democracia salvadoreña? R/ No se puede decir si hay impacto, más o menos es parte de la democracia, es parte de una dinámica de la democracia.

8- Considerando que algunos diputados deciden abandonar sin ningún prejuicio el partido que los llevó a la Asamblea Legislativa, y que los votos requeridos para la aprobación de un proyecto de ley se lograron a través de éstos. ¿Podría impugnarse por algún medio la aprobación de un proyecto de ley, si el voto de un diputado tránsfuga fue fundamental para tal aprobación? R/ Los Diputados son inviolables, solo si hubo vicio en la votación.

9- Tomando en cuenta los mecanismos de fiscalización a los cuales se someten los candidatos a diputados de la Asamblea Legislativa, y al término de su periodo como tal. ¿considera usted que dichos mecanismos de auditoría y/o fiscalización son suficientes y adecuados; teniendo presente como funcionan dichos mecanismos, podrían

agregarse algunos adicionales? ¿cómo cuáles? R/ Si existe lo que pasa es que no han funcionado. Si están los entes necesarios.

10- Tomando como base las modificaciones producidas hasta la fecha en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la conformación de mayorías, en la conformación de comisiones legislativas y en la formulación de proyectos de ley? R/ No hay impacto para la Asamblea si no para los partidos. Para la Asamblea en cuestión de gastos.

11- Administrativamente hablando ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la asignación y manejo de fondos, asignación de oficinas y asignación de personal? R/

CUESTIONARIO A POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS VINCULADOS CON EL TEMA Y A ACADÉMICOS EN MATERIA SOCIAL Y POLÍTICA.

Entrevista realizada a Lic. Eliseo Ortiz (Catedrático de UES) A las 5:28 p.m.
Del día 25 de Septiembre de 2014.

1- Desde su experiencia profesional ¿Qué entiende por transfuguismo político? R/ En el calor político se entiende que un diputado estando en el ejercicio, se cambia a otro.

2- Analizando las causas por las cuales se desarrolla este fenómeno, el cual tiene impacto en la dinámica política de cualquier país ¿Qué causas originan esta práctica en el ámbito legislativo salvadoreño? R/ Causa subjetivas y especulo por ofrecimientos económicos o por causas cesantes de su partido. (Contradicciones ideológicas)

3- Considerando los antecedentes de diputados que votan de manera diferente al partido político en temas fundamentales para el país, lo cual en algunos casos ha terminado en la aprobación de leyes en materia económica, fiscal o la elección de funcionarios importantes de segundo grado ¿En qué momento inicia esta práctica en El Salvador, y cuáles han sido las motivaciones que las han orientado hasta la fecha? R/ Falta de control institucional, en los últimos tiempos se han incrementado, aparecen en cuanto hayan diversas hegemonías en la Asamblea.

4- Considerando los casos recientes en el país que manifiestan la práctica del transfuguismo en el escenario legislativo, ¿Qué impacto

tiene en la política nacional? R/ De carácter ético (mal ejemplo hace ver que fue comprado) desideologización de la política, ideario político.

5- Tomando en cuenta a las personas que votaron por los candidatos bajo una bandera política específica, los cuales decidieron cambiarse de partido. ¿Qué reacción tendrían los partidos políticos, tras una disminución significativa del voto como castigo a la infidelidad de los tráfugas? R/ Voto por rostro le da más libertad a los votantes, lista abierta (La ley estará autorizando la posibilidad del cambio de partido)

6- Considerando algunas teorías politológicas sobre el transfuguismo, entre ellas la teoría de la elección racional, existe un cálculo político del legislador que decide salir de las filas del partido por el que fue electo. En su opinión ¿En qué medida impacta el transfuguismo político en la carrera de un diputado? R/ Puede terminar con su carrera

7- ¿Considera usted que el transfuguismo está siendo utilizado como una estrategia política para obtener nombramientos de funcionarios de segundo grado los cuales favorecen a determinado partido político? R/ Es para eso justamente

8- Tomando como base las modificaciones producidas hasta la fecha en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la conformación de mayorías, en la conformación de comisiones legislativas y en la formulación de proyectos de ley? R/ Cambia correlaciones, son votos de oro los pequeños.

9- La democracia como sistema político representa una aspiración histórica y actual de la sociedad salvadoreña; con todo lo que eso

representa. ¿Qué impacto considera usted que el transfuguismo político tiene en la democracia salvadoreña? R/ No hay democracia sin ética, competencia de intereses, mina el componente ideológico.

10- Administrativamente hablando ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la asignación y manejo de fondos asignación de oficinas y de personal? R/ Los Diputados tienen derecho a conformar fracciones por lo tanto en ese derecho nace la obligación de ofrecer las cuestiones mínimas de un Diputado.

11- ¿Considera usted que el transfuguismo político es un derecho político de los diputados? R/ Si

CUESTIONARIO A POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS VINCULADOS CON EL TEMA Y A ACADÉMICOS EN MATERIA SOCIAL Y POLÍTICA.

Entrevista realizada a Dr. Antonio Martínez Uribe (Catedrático de Escuela de relaciones internacionales. UES) A las 4:35 p.m. Del día 25 de Septiembre de 2014.

1- Desde su experiencia profesional ¿Qué entiende por transfuguismo político? R/ Cambiar de una posición partidaria a otra o de una posición ideológica a otra.

2- Analizando las causas por las cuales se desarrolla este fenómeno, el cual tiene impacto en la dinámica política de cualquier país ¿Qué causas originan esta práctica en el ámbito legislativo salvadoreño? R/ En este caso no son propiamente ideológicas, si no de oportunismo político (Compras de voluntades)

3- Considerando los antecedentes de diputados que votan de manera diferente al partido político en temas fundamentales para el país, lo cual en algunos casos ha terminado en la aprobación de leyes en materia económica, fiscal o la elección de funcionarios importantes de segundo grado ¿En qué momento inicia esta práctica en El Salvador, y cuáles han sido las motivaciones que las han orientado hasta la fecha? R/ Viendo temas como de compras de voluntades, aquí la política es un modus vivendis, la privatización, la dolarización, TLC etc. Fueron motivados económicamente.

4- Considerando los casos recientes en el país que manifiestan la práctica del transfuguismo en el escenario legislativo, ¿Qué impacto

tiene en la política nacional? R/ En la medida que este busque intereses personales, es completamente negativo para el proceso de democracia en el país.

5- Tomando en cuenta a las personas que votaron por los candidatos bajo una bandera política específica, los cuales decidieron cambiarse de partido. ¿Qué reacción tendrían los partidos políticos, tras una disminución significativa del voto como castigo a la infidelidad de los tráfugas? R/ Lo que se quiere es que los diputados tengan sus propios electores, más o menos como en EEUU (mayor desarrollo de la política democrática)

6- Considerando algunas teorías politológicas sobre el transfugismo, entre ellas la teoría de la elección racional, existe un cálculo político del legislador que decide salir de las filas del partido por el que fue electo. En su opinión ¿En qué medida impacta el transfugismo político en la carrera de un diputado? R/ Si es legal puede favorecer en el desarrollo político, si es ilegal termina con incredulidad.

7- ¿Considera usted que el transfugismo está siendo utilizado como una estrategia política para obtener nombramientos de funcionarios de segundo grado los cuales favorecen a determinado partido político? R/ Habría que definir qué tipo de transfugismo estamos hablando, (El transfugismo negativo ha sido premiado por el estado)

8- Tomando como base las modificaciones producidas hasta la fecha en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene el transfugismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la conformación de mayorías,

en la conformación de comisiones legislativas y en la formulación de proyectos de ley? R/ “Tú tienes la razón, pero los votos son nuestros.”

9- La democracia como sistema político representa una aspiración histórica y actual de la sociedad salvadoreña; con todo lo que eso representa. ¿Qué impacto considera usted que el transfuguismo político tiene en la democracia salvadoreña? R/ Olvidarse de controles democráticos, en países avanzados se habla de reconstrucción de democracia; aquí de autoritarismo.

10- Considerando el transfuguismo político como un derecho, ¿Cómo se manifiesta el catálogo de derechos civiles y políticos de los diputados tránsfugas? R/ más o menos se busca una diputación para protegerse de la violación de derechos humanos cometidos.

11- Administrativamente hablando ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la asignación y manejo de fondos asignación de oficinas y de personal? R/ Lo que hacen primero es pedir recursos y si es uno solo también necesita lo mínimo para ejercer su trabajo.

CUESTIONARIO A POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS VINCULADOS CON EL TEMA Y A ACADÉMICOS EN MATERIA SOCIAL Y POLÍTICA.

Entrevista realizada a Diputado Julio Cesar Farfán Pérez (ARENA) A las 3:28 p.m. Del día 28 de Septiembre de 2014.

1- Desde su experiencia profesional ¿Qué entiende por transfuguismo político? R/ “TRAICION” No debería de existir desde el punto de vista jco. Debería de ser independiente vulnera la voluntad popular.

2- Analizando las causas por las cuales se desarrolla este fenómeno, el cual tiene impacto en la dinámica política de cualquier país ¿Qué causas originan esta práctica en el ámbito legislativo salvadoreño? R/ No existe causa justificada para ser transfuga.

3- Considerando los antecedentes de diputados que votan de manera diferente al partido político en temas fundamentales para el país, lo cual en algunos casos ha terminado en la aprobación de leyes en materia económica, fiscal o la elección de funcionarios importantes de segundo grado ¿En qué momento inicia esta práctica en El Salvador, y cuáles han sido las motivaciones que las han orientado hasta la fecha? R/ No tengo pleno conocimiento anteriores soy nuevo. Solo recuerdo dos legislaturas 2009-2012.

4- Considerando los casos recientes en el país que manifiestan la práctica del transfuguismo en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene en la política nacional? R/ Enorme grandísimo, genera oportunidad al país al tener llave del voto calificado. (daña la nación en si)

5- Tomando en cuenta a las personas que votaron por los candidatos bajo una bandera política específica, los cuales decidieron cambiarse de partido. ¿Qué reacción tendrían los partidos políticos, tras una disminución significativa del voto como castigo a la infidelidad de los tráfugas? R/ El precio por pagar es grande, de los diputados en las votaciones.

6- Considerando algunas teorías politológicas sobre el transfugismo, entre ellas la teoría de la elecci3n racional, existe un cálculo político del legislador que decide salir de las filas del partido por el que fue electo. En su opini3n ¿En qué medida impacta el transfugismo político en la carrera de un diputado? R/ Muerte súbita.

7- ¿Considera usted que el transfugismo está siendo utilizado como una estrategia política para obtener nombramientos de funcionarios de segundo grado los cuales favorecen a determinado partido político? R/ A sido la modalidad de comprar voluntades, para tener más poder en el 3rgano del estado.

8- Tomando como base las modificaciones producidas hasta la fecha en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene el transfugismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la conformaci3n de mayorías, en la conformaci3n de comisiones legislativas y en la formulaci3n de proyectos de ley? R/ No tendría problemas porque se reduce de donde estuvieron, el partido pierde cuando hay tráfugas, porque las comisiones quedan sin representante.

9- La democracia como sistema político representa una aspiraci3n hist3rica y actual de la sociedad salvadoreña; con todo lo que eso representa. ¿Qué impacto considera usted que el transfugismo

político tiene en la democracia salvadoreña? R/ Pierde credibilidad la democracia, se desacredita totalmente.

10- Administrativamente hablando ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la asignación y manejo de fondos asignación de oficinas y de personal? R/ Costo total para la Asamblea. Explotan al pueblo al tomar dinero que no es de ellos.

11 ¿Considera usted que el transfuguismo político es un derecho político de los diputados? R/ Si

CUESTIONARIO A POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS VINCULADOS CON EL TEMA Y A ACADÉMICOS EN MATERIA SOCIAL Y POLÍTICA.

Entrevista realizada a Diputado Coronel Sigifredo Ochoa Pérez. (Independiente) A las 3:00 p.m. Del día 2 de octubre de 2014.

1- Desde su experiencia profesional ¿Qué entiende por transfuguismo político? R/ Palabra acuñada para cambiar a otro partido.

2- Analizando las causas por las cuales se desarrolla este fenómeno, el cual tiene impacto en la dinámica política de cualquier país ¿Qué causas originan esta práctica en el ámbito legislativo salvadoreño? R/ No están de acuerdo con la cúpula partidarias, violentan el art. 125 de la constitucion.

3- Considerando los antecedentes de diputados que votan de manera diferente al partido político en temas fundamentales para el país, lo cual en algunos casos ha terminado en la aprobación de leyes en materia económica, fiscal o la elección de funcionarios importantes de segundo grado ¿En qué momento inicia esta práctica en El Salvador, y cuáles han sido las motivaciones que las han orientado hasta la fecha? R/ Hace mucho tiempo, solo que era menos. La Dra. María Julia Castillo conformo el PALSAs, el MAC Fito Rey Prendes, etc.

4- Considerando los casos recientes en el país que manifiestan la práctica del transfuguismo en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene en la política nacional? R/ Rompe los bloques, al moverse esto flexibiliza la gobernabilidad.

5- Tomando en cuenta a las personas que votaron por los candidatos bajo una bandera política específica, los cuales decidieron cambiarse de partido. ¿Qué reacción tendrían los partidos políticos, tras una disminución significativa del voto como castigo a la infidelidad de los tráfugas? R/ Llave, confrontación.

6- Considerando algunas teorías politológicas sobre el transfugismo, entre ellas la teoría de la elección racional, existe un cálculo político del legislador que decide salir de las filas del partido por el que fue electo. En su opinión ¿En qué medida impacta el transfugismo político en la carrera de un diputado? R/ Negativa o positivamente, nada está escrito.

7- ¿Considera usted que el transfugismo está siendo utilizado como una estrategia política para obtener nombramientos de funcionarios de segundo grado los cuales favorecen a determinado partido político? R/ No los nombramientos de segundo grado. Es cuota de los que más votos tienen.

8- Tomando como base las modificaciones producidas hasta la fecha en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene el transfugismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la conformación de mayorías, en la conformación de comisiones legislativas y en la formulación de proyectos de ley? R/ Los partidos mayoritarios negocian; ya no hay monopolios.

9- La democracia como sistema político representa una aspiración histórica y actual de la sociedad salvadoreña; con todo lo que eso representa. ¿Qué impacto considera usted que el transfugismo

político tiene en la democracia salvadoreña? R/ Con este fallo (la sentencia) es tiranizar la política erosionan la democracia.

10- Considerando el transfuguismo político como un derecho, ¿Cómo se manifiesta el catálogo de derechos civiles y políticos de los diputados tráfugas? R/ Si es un derecho a libertad de asociarse o desasociarse 125 contitucion.

11- Administrativamente hablando ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la asignación y manejo de fondos asignación de oficinas y de personal? R/ Art. 34 del reglamento interno. “Es obligación de la asamblea que haya 84 oficinas”.

CUESTIONARIO A POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS VINCULADOS CON EL TEMA Y A ACADÉMICOS EN MATERIA SOCIAL Y POLÍTICA.

Entrevista realizada a Diputado Adán Cortez (GANA) A las 3:30 p.m. Del día 2 de octubre de 2014.

1- Desde su experiencia profesional ¿Qué entiende por transfuguismo político? R/ Salida de ciertos grupos.

2- Analizando las causas por las cuales se desarrolla este fenómeno, el cual tiene impacto en la dinámica política de cualquier país ¿Qué causas originan esta práctica en el ámbito legislativo salvadoreño? R/ Entra una problemática de los partidos, donde estos ven su bienestar.

3- Considerando los antecedentes de diputados que votan de manera diferente al partido político en temas fundamentales para el país, lo cual en algunos casos ha terminado en la aprobación de leyes en materia económica, fiscal o la elección de funcionarios importantes de segundo grado ¿En qué momento inicia esta práctica en El Salvador, y cuáles han sido las motivaciones que las han orientado hasta la fecha? R/ La sala voto a favor en 2010

4- Considerando los casos recientes en el país que manifiestan la práctica del transfuguismo en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene en la política nacional? R/ La inseguridad de la población (desconfianza)

5- Tomando en cuenta a las personas que votaron por los candidatos bajo una bandera política específica, los cuales decidieron

cambiarse de partido. ¿Qué reacción tendrían los partidos políticos, tras una disminución significativa del voto como castigo a la infidelidad de los tráfugas? R/ inseguridad, desconfianza

6- Considerando algunas teorías politológicas sobre el transfugismo, entre ellas la teoría de la elección racional, existe un cálculo político del legislador que decide salir de las filas del partido por el que fue electo. En su opinión ¿En qué medida impacta el transfugismo político en la carrera de un diputado? R/ Lo estanca, como político.

7- ¿Considera usted que el transfugismo está siendo utilizado como una estrategia política para obtener nombramientos de funcionarios de segundo grado los cuales favorecen a determinado partido político? R/ Si lleva una política (bipartidismo)

8- Tomando como base las modificaciones producidas hasta la fecha en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene el transfugismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la conformación de mayorías, en la conformación de comisiones legislativas y en la formulación de proyectos de ley? R/ Habría menos partidos políticos, menos diputados.

9- La democracia como sistema político representa una aspiración histórica y actual de la sociedad salvadoreña; con todo lo que eso representa. ¿Qué impacto considera usted que el transfugismo político tiene en la democracia salvadoreña? R/ No hay tal democracia sin diputados.

10- Considera usted el transfugismo político como un derecho político de los diputados. R/ Totalmente.

11- Administrativamente hablando ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la asignación y manejo de fondos asignación de oficinas y de personal? R/ Depende la cantidad de diputados, así hay hasta cargos.

CUESTIONARIO A POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS VINCULADOS CON EL TEMA Y A ACADÉMICOS EN MATERIA SOCIAL Y POLÍTICA.

Entrevista realizada a Lic. Roberto Cañas (Catedrático UES) A las 3:28 p.m.
Del día 24 de octubre de 2014.

1- Desde su experiencia profesional ¿Qué entiende por transfuguismo político? R/ Cambiar de partido político por equis razón en un cargo político, de elección popular.

2- Analizando las causas por las cuales se desarrolla este fenómeno, el cual tiene impacto en la dinámica política de cualquier país ¿Qué causas originan esta práctica en el ámbito legislativo salvadoreño? R/ Intereses económicos, personales o grupales.

3- Considerando los antecedentes de diputados que votan de manera diferente al partido político en temas fundamentales para el país, lo cual en algunos casos ha terminado en la aprobación de leyes en materia económica, fiscal o la elección de funcionarios importantes de segundo grado ¿En qué momento inicia esta práctica en El Salvador, y cuáles han sido las motivaciones que las han orientado hasta la fecha? R/ Constantemente. Con intereses económicos.

4- Considerando los casos recientes en el país que manifiestan la práctica del transfuguismo en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene en la política nacional? R/ La devalúa la política, pierde credibilidad, la gente queda escéptica.

5- Tomando en cuenta a las personas que votaron por los candidatos bajo una bandera política específica, los cuales decidieron

cambiarse de partido. ¿Qué reacción tendrían los partidos políticos, tras una disminución significativa del voto como castigo a la infidelidad de los tráfugas? R/ Las elecciones se ganan con votos, disminución del voto dividido.

6- Considerando algunas teorías politológicas sobre el transfuguismo, entre ellas la teoría de la elección racional, existe un cálculo político del legislador que decide salir de las filas del partido por el que fue electo. En su opinión ¿En qué medida impacta el transfuguismo político en la carrera de un diputado? R/ Mas o menos mantenerse en ese periodo

7- ¿Considera usted que el transfuguismo está siendo utilizado como una estrategia política para obtener nombramientos de funcionarios de segundo grado los cuales favorecen a determinado partido político? R/ Si hay unos que buscan enamorar diputados.

8- Tomando como base las modificaciones producidas hasta la fecha en el escenario legislativo, ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la conformación de mayorías, en la conformación de comisiones legislativas y en la formulación de proyectos de ley? R/ Todo se modifica, las comisiones cambian.

9- La democracia como sistema político representa una aspiración histórica y actual de la sociedad salvadoreña; con todo lo que eso representa. ¿Qué impacto considera usted que el transfuguismo político tiene en la democracia salvadoreña? R/ La debilita, incredibilidad, ejem. Soy apolítico etc. Empobrece la política.

10- ¿Cómo se manifiestan los derechos políticos de los diputados tráfugas? R/ Pierden derechos, por irrespetar el mandato electoral

11- ¿Administrativamente hablando ¿Qué impacto tiene el transfuguismo en la asamblea legislativa, en lo relativo a la asignación y manejo de fondos asignación de oficinas y de personal? R/ Gastos de recursos públicos, pagos por favores políticos.