

El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política

María Alejandra Perícola y Gonzalo Joaquín Linares***

Resumen

El fenómeno del transfuguismo político tiene unas dimensiones y una relevancia que repercuten en la concepción de lo que hoy significa la representación política en el contexto de un Estado de derecho y una democracia de partidos. Los representantes portan una representatividad configurada en las urnas sobre la base de la adscripción política a un partido político, de modo que cuando el Diputado o Senador nacional decide unilateralmente no incorporarse al bloque parlamentario que se corresponde con el partido político bajo cuyos auspicios concurrió a la contienda electoral o, más frecuentemente, abandonar dicho bloque parlamentario e incorporarse a otro, se produce entonces una distorsión de aquella representatividad.

La perspectiva de estudio que se propone observará, en primer lugar, la delimitación conceptual del transfuguismo político, para luego estudiar la constitución de los bloques parlamentarios unipersonales. En el entendimiento de que el transfuguismo político se constituye en elemento distorsionador del funcionamiento de la representación política en el Congreso, se considerará la doctrina constitucional argentina que entiende que, para el caso de la Cámara de Diputados, las bancas corresponden a los

* Abogada y Licenciada en Ciencia Política. Profesora de Teoría del Estado, Derecho Constitucional y Principios Generales del Derecho Latinoamericano (UBA). Directora del Proyecto de Investigación en Derecho “El Presidencialismo sitiado: ¿hacia el personalismo parlamentario?” (DCT 1229), acreditado por la Facultad de Derecho UBA) - Proyectos DeCyT 2012-2014; mpericola@derecho.uba.ar

** Becario de inicio en el Proyecto de Investigación “Arqueología del control de constitucionalidad y su relación con las formas de gobierno”, convocatoria 2012-2013. En el marco del Proyecto de Investigación en Derecho “El Presidencialismo sitiado: ¿hacia el personalismo parlamentario?” (DCT 1229), acreditado por la Facultad de Derecho (UBA) - Proyectos DeCyT 2012-2014; linares452@est.derecho.uba.ar

Diputados y no a los partidos políticos y se analizará en particular la denominada “borocotización” del sistema político argentino. A continuación, se analizará el rol de los partidos políticos en el Senado de la Nación, donde, contrariamente, las bancas son asignadas a los partidos políticos. Asimismo, se pasará revista de la regulación de los monobloques políticos en los Reglamentos de ambas Cámaras, y, por último, se presentan las propuestas de regulación del transfuguismo político emanadas del Congreso Nacional.

Palabras clave: representación política, democracia, partidos políticos, bloques parlamentarios, transfuguismo político

Abstract

The party-switching phenomenon has taken on such a dimension and bears such relevance that it exerts an enormous impact on how political representation in a rule of law with multiparty democracy is conceived today. Political representativeness stems from ballot box results which proceed from the elected representative’s political adherence to a certain political party – therefore, when a House Representative or a Senator decides unilaterally not to join the parliamentary bloc under which sponsorship he/she ran for office, or, more frequently, to desert such bloc to join another, there appears a distortion of the said representativeness.

This study will firstly observe the conceptual delimitation of party-switching to go on to study the conformation of single-member party parliamentary blocs. On the basis that party-switching is an element that distorts the normal functioning of political representation in Congress, we will consider the Argentine constitutional doctrine, which maintains that in the case of the House of Representatives, the seats belong to the representatives and not to the political parties; this study will also analyze the so-called “borocotization” of the Argentine political system. Secondly, we will examine the role of political parties in the National Senate, where, in contrast to the House of Representatives, seats are allotted to political parties. In addition, we will review the regulations for single-member party blocs in both chambers. Lastly, we will present proposals brought forward by the National Congress for the regulation of party-switching.

Keywords: political representation, democracy, political parties, parliamentary blocs, party-switching

I. Delimitación conceptual del fenómeno del transfuguismo

El *Diccionario de la Real Academia Española* recoge dos acepciones del término *tránsfuga*: una común, referida a la “persona que huye de una parte a otra”, y una figurada, de aplicación a la “persona que pasa de un partido a otro”. Es este segundo significado de donde partimos. Con independencia de que una persona cambie o no de partido, lo que determina su condición de tal es que no ocupe la ubicación parlamentaria que le corresponde desde una perspectiva político-electoral.

De este modo, la condición personal *sine qua non* para devenir *tránsfuga* consiste en desempeñar un cargo público representativo, entendiendo por tal el ejercicio en entes públicos con base territorial en virtud de una relación democrática de representación política originada por una elección de ciudadanos.¹ Por ello, puede hablarse de transfuguismo en los ámbitos nacional, provincial y local o municipal.²

El transfuguismo consiste en ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por la agrupación política en cuya lista se presentó ante los electores, bien desde el inicio del desempeño del cargo público representativo, bien posteriormente a causa de un cambio de bloque parlamentario. Así las cosas, se puede hablar de un transfuguismo inicial o *ab initio*³ y de un transfuguismo sobreviniente o por cambio de bloque político.

Los supuestos de índole subjetiva que conducen a los representantes a cambiar de bloque parlamentario (y por ello un alejamiento del *tránsfuga*

1. B. TOMÁS MALLÉN, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 34.

2. En el caso español, el transfuguismo local es considerado una de las principales causas de inestabilidad en la gobernabilidad de las Corporaciones Locales para facilitar la presentación de mociones de censura, y a regular esta situación se ha dirigido la Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero (BOE del 29/01/2011).

3. Recuérdese, el caso de transfuguismo inicial acaecido en Perú en las elecciones celebradas en abril de 2000. La coalición *Perú 2000* liderada por Alberto Fujimori obtuvo 52 de los 120 escaños del Congreso peruano. Sin embargo, varios congresistas de otras formaciones se pasaron a su partido y se inscribieron en el grupo parlamentario correspondiente permitiendo que el día de la constitución del Congreso peruano –26 de julio de 2000– Fujimori fuera elegido presidente de la República con mayoría absoluta, lo que se conoce como “escándalo de los *tránsfugas*”. *El País*, 27 de julio de 2000.

tanto del partido en cuyas listas se presentó como del electorado que lo votó) y que se exponen a modo de justificación, pueden ser: el cambio de orientación ideológica de los partidos, la desaparición o crisis de los partidos, el oportunismo o búsqueda de mejores posiciones políticas, las discrepancias con la dirección del partido, el cambio de orientación ideológica personal, la compensación económica (transfuguismo retribuido).⁴

El transfuguismo incurre en un menosprecio de la relación del representante con los electores y en un distanciamiento de los compromisos electorales asumidos con los ciudadanos. Provoca inestabilidad política por cambiar la correlación de fuerzas, a menudo originada en favores, prebendas o corrupción, y perjudica la representación y la gobernabilidad democrática al dificultar que las instituciones políticas operen como es previsto y cumplan con sus funciones.⁵

II. Bloques unipersonales: ¿representación legítima o variante del transfuguismo?

La composición del Congreso de la Nación se ha visto signada en los últimos años por la proliferación de los denominados “monobloques” o “bloques unipersonales”; esto es, diputados o senadores nacionales que actúan individualmente como bloques legislativos, con las mismas atribuciones y el estatus parlamentario que ostenta un bloque integrado por varios miembros. A modo de ejemplo, en la composición legislativa correspondiente al período 2009/2011, sobre un total de 43 bloques que conformaban la Cámara de Diputados de la Nación, 20 de ellos eran bloques unipersonales. Por su parte, en la actualidad, 15 diputados nacionales con mandato vigente actúan como monobloques, guarismos ciertamente significantes.

Los motivos que llevan a un legislador a conformar un bloque unipersonal varían según el caso, dependiendo en ocasiones de resultados electorales, circunstancias políticas o conflictos partidarios. Por de pronto, nos es posible identificar a grandes rasgos tres situaciones usuales: la primera de ellas, se da en el caso de partidos políticos provinciales, o bien partidos

4. B. TOMÁS MALLÉN, *op. cit.* p. 56.

5. D. NOHLEN, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Ed. Porrúa, 2006, Tomo II, p. 1491.

políticos nacionales que compiten con posibilidades reales en un solo distrito, circunstancias ambas que los llevan a obtener una sola banca por la provincia donde despliegan su peso político.⁶ Esta particularidad se presenta principalmente en el Senado de la Nación, donde las fuerzas provinciales que gobiernan a nivel local o bien capitalizan una porción importante de votos en un distrito, o suelen tener mayor injerencia en la elección de Senadores Nacionales, incluso más que los partidos de relevancia nacional.

La segunda situación se presenta con motivo de la organización y agrupamiento de las bancas obtenidas por varios partidos políticos en el marco de una alianza electoral. No son pocas las ocasiones en que las sociedades electorales que se conforman a los fines de una elección parlamentaria se inclinan por no constituir un bloque unificado una vez asumidos los escaños ganados. De esta manera, es común observar que los distintos partidos que integraron un frente electoral común, constituyan posteriormente sus respectivos bloques por separado, resultando en algunos casos bloques unipersonales, dependiendo de la cantidad de bancas que obtienen los representantes de cada partido en el marco de la lista compartida.⁷

Finalmente, la tercera situación que conduce a la creación de un monobloque suele darse cuando un legislador decide, por diferencias políticas, circunstancias coyunturales o mero pragmatismo, abandonar el bloque al que pertenecía originalmente, identificado por lo general con el partido por el que accedió a su banca, para conformar un bloque unipersonal con otra denominación e identidad política⁸ y que se lo califica de “transfugismo

6. Tal es el caso del Movimiento Popular Neuquino, fuerza provincial que cuenta con una sola banca en la Cámara Alta por el distrito de Neuquén.

7. A título de ejemplo, tras las elecciones nacionales de 2011, los legisladores que ingresaron por la alianza “Frente Amplio Progresista” conformaron bloques separados, uno por cada partido que integró la sociedad electoral. De este reparto surgió un bloque unipersonal en la Cámara de Diputados de la Nación (Victoria Donda, Libres del Sur) y otro en el Senado de la Nación (Jaime Linares, GEN).

8. Entre los legisladores con mandato vigente, encontramos el caso del senador Samuel Cabanchik (CABA) y del diputado Juan Carlos Forconi (Santa Fe). Durante los primeros años de su mandato, ambos legisladores formaron parte de los bloques legislativos de los partidos o espacios políticos por los que accedieron a su banca, pero luego los abandonaron para conformar su propio monobloque.

sobrevenido o por cambio de grupo parlamentario”.⁹ Dentro de este supuesto incluimos también a los legisladores que, desde el momento mismo del recambio legislativo, y en ocasión de asumir su banca, deciden no integrar el bloque conformado por quienes ingresaron junto a él por la misma lista, optando en su lugar por la creación de un bloque unipersonal propio, sin guardar necesaria identificación política con el partido que lo llevó como candidato, o con un partido que haya integrado el frente electoral de ser éste el caso.¹⁰ Concretamente, en este último caso, se asiste a lo que se ha denominado “transfuguismo inicial” que es el llevado a cabo por los legisladores electos que deciden inscribirse desde el inicio del desempeño de su cargo representativo en un bloque parlamentario distinto al integrado por sus compañeros de candidatura, o más exactamente, distinto al querido por el partido o formación política que lo respaldó electoralmente. Se trata de un fenómeno menos frecuente que el “transfuguismo sobrevenido”, pero que, sin embargo, requiere especial atención en nuestro sistema político.

Entendemos que esta última situación, en sus dos variantes, constituye una cuestión de necesario análisis al momento de evaluar los problemas de representatividad y legitimidad que se advierten en la composición de las cámaras legislativas.

II.1. Los bloques unipersonales y el mecanismo de la representación política

Nuestro interés en la constitución de bloques unipersonales como variante particular del denominado transfuguismo político se vincula al eventual conflicto que puede plantearse entre este comportamiento de los legisladores con las bases de la representación política en nuestro país, y en particular, el rol que se atribuye a los partidos políticos en este contexto.

9. Cfr. B. TOMÁS MALLÉN, op. cit. p. 45.

10. Antes que el caso Borocotó (que se comenta más adelante), se conoció el caso de la diputada Graciela Ocaña, quien ingresó a la Cámara Baja por la alianza “Unión para el Desarrollo Social”, sociedad integrada por la Unión Cívica Radical y el partido Unión Celeste y Blanca, entre otros. Al momento de asumir las bancas, Ocaña no se incorporó a ninguno de los bloques identificados con los partidos o espacios que formaron ese frente electoral, sino que optó por crear un bloque unipersonal denominado “Unidad para el Desarrollo Social y la Equidad”.

La Constitución Argentina adopta en su artículo 1º la forma representativa y republicana de gobierno. Esto significa, de acuerdo al complemento aportado por el artículo 22 de nuestra carta magna, que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la propia Constitución. Se observa que nuestra ley suprema vincula esencialmente la forma representativa con la republicana, asociación formal que responde a factores histórico-políticos. Una forma republicana y representativa implica, por un lado, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los representantes que elige a tales efectos, y por el otro, que esa representación será ejercida por medio de mandatos con un determinado tiempo de duración, constituidos sobre la base de elecciones libres y democráticas. La vinculación de las formas republicanas con el principio de la división política surge originalmente del liberalismo constitucional, que tiene a John Locke¹¹ como su principal teórico. En su obra, que postula la división de poderes y el paradigma de la legalidad como garantía de la libertad individual, se plantea una primera asociación entre esta división y el mecanismo de la representación política, poniendo énfasis en el Poder Legislativo como órgano en el cual el pueblo deposita la potestad de hacer la ley (por medio de un mandato de representación), que se erige como límite y garantía contra el abuso del poder del Estado contra el Pueblo. Ello, en razón del contenido que atribuye el liberalismo político a la libertad: aquel estado donde los ciudadanos no están bajo más poder que el que ha sido instituido por la ley.

El proceso histórico que deviene en la conjunción del liberalismo político y el modelo de división de poderes, con el mecanismo de la representación política, ambas bases para la democracia constitucional moderna, se caracteriza por lo que Sartori¹² refiere como la “evolución del gobierno que responsable al gobierno que responde”. Señala el autor que en el siglo XVII los ingleses comenzaron a practicar el “gobierno responsable”, esto es: los ministros son responsables ante un parlamento donde “la representación es más virtual que electoral”, de manera tal que los partidos estaban más orientados hacia adentro del parlamento. Posteriormente, cuando se extiende el derecho del sufragio hasta volverse universal, los partidos empiezan

11. J. LOCKE, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Ed. Alianza, [1690] 1990.

12. G. SARTORI, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1999, Cap. 1.

a constituirse como partidos de masas, y comienzan a buscar votos hacia fuera, en la ciudadanía ampliada. De esta manera, los partidos comienzan a estar orientados democráticamente, y “responden” a las demandas del pueblo puesto que se ven influidos por éstos. De esta forma, “el gobierno que responde es un gobierno que está obligado a acceder a lo que se le pide”. Así, el “gobierno responsable” ante el parlamento se convierte en un gobierno que “responde” ante el pueblo.

En consecuencia, como señala Edmund Burke, este proceso asiste al tránsito de una representación virtual a una representación electiva, en tanto que base del mecanismo de la representación política moderna.¹³ En este contexto, se observa que los partidos políticos terminan por constituirse en los medios de expresión de la ciudadanía, siendo que la representación política se logra a través de ellos. El partido político se torna así en una herramienta fundamental para canalizar la voluntad política del electorado, constituyendo un instrumento de vinculación entre la ciudadanía y el parlamento y el gobierno. En este sentido, Panebianco¹⁴ señala las tres funciones que desarrollan los partidos políticos en las democracias: la función integrativa, en virtud de la cual estructuran y expresan las demandas generales de la sociedad; una segunda función que consiste en seleccionar los candidatos a los cargos públicos y ciertos funcionarios que ocupan cargos no electivos; y en tercer término, la función de determinar la política estatal y participar en las decisiones políticas generales.

En estos términos podemos advertir que, así como la asociación formal entre las formas republicana y representativa efectuada por la Constitución argentina responde a los factores históricos que determinaron el surgimiento de los sistemas políticos liberales-democráticos, la institucionalización de los partidos políticos como herramientas esenciales del sistema representativo en el texto de la carta magna también se explica en este proceso. La transición del gobierno responsable al gobierno que responde, en alusión a la efectiva democratización de la representación parlamentaria, conlleva la consolidación de los partidos políticos como vehículos de canalización de la voluntad de las masas. Así, el proceso histórico reseñado termina por anclar liberalismo político y división de poderes, con democracia representativa, y

13. G. SARTORI, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza, 1992, p. 232.

14. A. PANEBIANCO, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990, p. 498.

necesariamente con los partidos políticos en tanto herramientas fundamentales de este mecanismo.

Bajo esta lógica, así como la Constitución formaliza el vínculo necesario entre República y representación política (arts. 1º y 22º), sigue la línea del proceso histórico-político que rodea al mecanismo de la representación, al reconocer a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, atribuyéndoles la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos. Así, el artículo 38 de nuestra norma suprema reconoce a los partidos como medios de representación, formadores de la relación entre representante y representado.

Ya con carácter previo a la reforma constitucional de 1994, que introdujo el nuevo artículo 38 en el capítulo de Nuevos Derechos y Garantías, la Ley orgánica de partidos políticos 23.298¹⁵ estableció en su artículo 2º que “los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional” y que “Les incumbe en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos”.

La jurisprudencia ratificó la constitucionalidad de esta atribución en los fallos Ríos¹⁶ y Padilla,¹⁷ confirmando antes y después de la reforma constitucional la competencia de los partidos políticos como único medio para presentar candidaturas y acceder a los cargos públicos electivos, al manifestarse en contra de la posibilidad de presentar candidaturas independientes por fuera de los partidos legalmente reconocidos.

De lo expuesto surge que, efectivamente, los partidos políticos desempeñan un rol fundamental para la constitución del vínculo de representación y también representatividad, entre representantes y representados. Esto no sólo surge de la Constitución escrita, sino de la génesis histórica que precede y explica este diseño constitucional.

Ahora bien, como consecuencia de esta atribución que ostentan los partidos, y refiriéndonos particularmente a la representación en el Congreso de la Nación, surge a nuestro entender la necesidad de que exista cierta

15. B.O. 25/10/1985.

16. CSJN, Ríos, Antonio s/oficialización candidatura Diputado Nacional - Distrito Corrientes. 22/04/1987. Fallos: 310:819.

17. CNE, Fallo N°3054/2002 del 24/09/2002. Causa “Padilla, Miguel M. s/inconstitucionalidad del art. 2º de la ley 23.298”.

identidad, congruencia y/o reciprocidad entre la representación política que se conforma en las Cámaras (hablamos puntualmente de la integración de los bloques legislativos) con los partidos políticos o frentes electorales que llevaron como candidatos a sus integrantes. Es necesaria esta identidad, este reflejo, a los efectos de garantizar una base de legitimidad, de representatividad para la representación resultante. Siendo que los partidos políticos se constituyen, por atribución constitucional y como resultado de un proceso histórico, como vehículos y receptores de la voluntad política del electorado, particularmente mediante la competencia exclusiva para presentar candidaturas, resulta necesario que la organización de la representación legislativa que surge de las elecciones, a través de la conformación de bloques legislativos, guarde una identificación política con los partidos que propusieron como candidatos a los representantes electos. Así, consideramos que la legitimidad de la representación parlamentaria depende de que subsista cierta identificación o correspondencia entre los bloques que se constituyen en el seno de las cámaras, y los partidos por los que ingresaron sus integrantes.

En este orden de ideas, advertimos como problemática –en términos de representatividad– la conformación de bloques unipersonales por parte de legisladores que deciden no integrar o dejar de pertenecer al bloque del partido por el que fueron electos. La conformación de un “monobloque”, que no guarda identificación política alguna con el partido que postuló a su integrante, nos lleva a cuestionar la legitimidad de esa representación unipersonal, en virtud del papel que juegan los partidos en el gobierno representativo republicano. Ello, por cuanto nuestro sistema político-constitucional tiene como receptores de la voluntad electoral a los partidos políticos, y no a los candidatos de manera independiente. De lo contrario, ¿qué sentido tiene prohibir una candidatura independiente, en razón de lo establecido en el art. 38 de la Constitución Nacional y en el art. 2 de la ley orgánica de partidos políticos, y con fundamento en la relevancia que ostentan los partidos para un sistema representativo, pero admitir luego la formación de bloques unipersonales independientes que no guardan referencia con los partidos que necesariamente permiten a sus integrantes acceder a los escaños?

De esta forma, la proliferación de bloques unipersonales en las cámaras legislativas nacionales se nos presenta como un potencial conflicto de representatividad, a la luz de la teoría e historia del mecanismo de la representación política. Ello se traduce, por extensión, en un problema jurídico constitucional, dado que nuestra Constitución traduce en principios

jurídicos el resultado de la historia que ve nacer a la representación política, y en particular, el lugar que ocupan los partidos políticos en esa historia y en el sistema resultante. De ese proceso histórico y de la Constitución, surge una necesaria vinculación entre los partidos políticos y la representación manifestada en las bancas del Congreso Nacional, para garantizar su legitimidad. El pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes, representantes que son elegidos mediante un procedimiento democrático, donde son los partidos políticos los espacios que canalizan de manera exclusiva la voluntad electoral. De esta manera, como dice Sartori, siendo que la representación política no se constituye únicamente como un vínculo jurídico de mandato, sino también como un vínculo sociológico, en términos de identificación política entre representante y representado, o lo que se denomina la “representatividad”, no es inverosímil plantear una necesaria correlación entre la representación que se vuelca en la Cámara de Senadores y de Diputados de la Nación, a partir de la conformación de los bloques parlamentarios, y los partidos que oficiaron de receptores de la voluntad electoral de la que surge a esa representación.

Nos preguntamos, a esta altura del análisis, qué tan legítima es la representación expresada por un bloque unipersonal, que no se identifica con ningún partido que haya competido en las elecciones –ya sea en soledad o en un frente electoral– que da origen a la representación parlamentaria.

III. La jurisprudencia favorable a la doctrina clásica del mandato representativo en la Cámara de Diputados de la Nación

III.1. Del mandato imperativo al mandato representativo

El modelo de representación política en la Edad Media era usualmente denominado “mandato imperativo” y la representación propia de los Parlamentos se basaba en las técnicas del Derecho Privado, donde existía una relación personal entre el mandante y los mandatarios y los poderes de aquél estaban determinados por las instrucciones de éstos.¹⁸ Asimismo, recuérdese que la revocación del mandato era la consecuencia jurídica ante el incumplimiento de las indicaciones. En este contexto, cuando los mandatarios no

18. Cfr. B. TOMÁS MALLÉN, op. cit., p. 83.

tenían precisas instrucciones respecto de determinados temas, se veían paralizadas las deliberaciones. Por ello, Inglaterra comenzó a ensayar una relación de confianza entre mandante y mandatario, disponiendo –el Rey– finalmente y de modo práctico, que las instrucciones fueran cada vez más genéricas.¹⁹

La idea de que el mandato ha de ser general y no particular, fue expuesta por claramente por Edmund Burke, al sostener, en su discurso a los electores de Bristol, al ser elegido representante de esa ciudad ante el Parlamento, en 1774, que “El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y contrapuestos entre sí, que cada uno ha de defender, como lo harían un representante legal y un abogado, contra otros representantes legales y abogados; muy al contrario, el Parlamento es la asamblea deliberativa de una nación, con un interés: el del conjunto; donde ni los propósitos ni los presupuestos locales deben guiar otra cosa que el bien común resultante del criterio general del conjunto. Ciertamente, vosotros elegís un parlamentario, pero, una vez elegido, éste ya no es un parlamentario por Bristol, sino un miembro del Parlamento”.²⁰

De forma similar, Carré de Malberg²¹ indicó que en la Constitución de Francia de 1791 se revela un nuevo modelo de representación caracterizado por: a) el entendimiento de que el diputado no será ya el representante del grupo especial que le eligió; b) la ampliación de los poderes del diputado en las relaciones con sus electores, pues al no representar a su grupo electoral no podrá someterse a las órdenes o instrucciones de sus electores, esto es, a ningún mandato imperativo; y c) la asamblea de diputados expresará directa y soberanamente la voluntad de la nación.

De esta forma, puede observarse la transformación de la noción de representación mediante el tránsito del mandato imperativo al mandato representativo: “El diputado no realiza un mandato que lo encadene, sino que ejerce una función libre. No expresa la voluntad de sus electores, sino que decide por sí mismo y bajo su propia apreciación”.²²

19. Cfr. A. TORRES DEL MORAL, “Réquiem por el mandato representativo”, en *Revista de Derecho Político*, Madrid, 2011, N°81, p. 41.

20. E. BURKE, “Discurso a los electores de Bristol”, en *Revolución y Descontento, Selección de escritos políticos de Edmund Burke*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 90-91.

21. R. CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, México, FCE, [1922] 2000, p. 922.

22. *Ibid.*, p. 929.

En conjunto, la doctrina inglesa basada en la confianza depositada en los representantes para defender libremente los intereses generales y la doctrina francesa del mandato representativo (unidad e indivisibilidad de la soberanía que sólo puede expresarse y actuar a través de sus representantes) dan sustento al nuevo modelo de representación.²³

III.2. El rol de los partidos políticos en la Cámara de Diputados de la Nación

Adelantamos que, para el caso de la Cámara de Diputados, la jurisprudencia se ha inclinado por la doctrina clásica del mandato representativo, de la que resulta que las bancas corresponden a los diputados y no a los partidos políticos. Partiendo de esta aclaración, se analiza a continuación, la resolución de la Cámara Nacional Electoral (CNE) en el caso del diputado Borocotó.²⁴

El 23 de octubre de 2005, el Dr. Eduardo Lorenzo Borocotó fue elegido diputado nacional por la Alianza Propuesta Republicana (PRO). Antes de asumir su banca Borocotó manifestó su voluntad de traspasarse en su calidad de representante del pueblo a las filas del partido oficialista, es decir, la Alianza Frente para la Victoria.

El caso fue de tales proporciones que su cambio supuso la presentación de una impugnación en la justicia electoral por parte del PRO para impedir que el diputado electo asumiera su banca; el envío del caso a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento; y el inicio de un proceso penal por la comisión del delito de cohecho (proceso ligado a la imputación de la supuesta admisión de dádivas,²⁵ a cambio de ser designado Presidente de la Comisión de Salud y de la designación de su hijo como Director Nacional del Ministerio de Salud).²⁶

23. Recordemos, sin embargo, que el paso del modelo imperativo al modelo representativo no implicó que todos los estamentos estuvieran representados en el Parlamento, atento que la soberanía nacional no exigía el sufragio universal.

24. CNE, Fallo N°3738/2006 del 29 de agosto de 2006. Causa “Pagani, Enzo Luis s/representación” (Expte. N°4164/05).

25. Situación que podría encuadrarse en lo que se ha denominado “transfuguismo retribuido”, en el que la actuación del representante va más allá del mero oportunismo y suscita dudas, no ya acerca de su conveniencia, moralidad o ética, sino respecto de su licitud.

26. Véase, Delgado Guembes, César, “Fragilidad partidaria y racionalidad del transfuguismo

Un resultado ajustado de 124 a 102 y 6 abstenciones desestimó la impugnación presentada por el PRO y se permitió que Borocotó pudiera jurar y asumir su banca en la sesión preparatoria de la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2005.

El caso Borocotó supuso precisamente el uso de la opción del “monobloque”, cuando luego del escándalo público del anuncio de su cambio de agrupación, el diputado se inscribió en un monobloque independiente.

La Justicia Electoral fue llamada a pronunciarse respecto de la presentación efectuada por el apoderado del PRO en la que se solicitaba que se impidiese la asunción a su cargo del diputado Borocotó y se procediese al corrimiento de la lista oficializada por la coalición, en virtud de que éste habría manifestado su voluntad de “traspasarse en su calidad de representante a las huestes del oficialismo”.

En primera instancia se resolvió no hacer lugar a las acciones interpuestas por Enzo Luis Pagani, señalando que en las constancias acompañadas no se desprendía que Borocotó haya manifestado expresamente su intención de formar parte de la Alianza Frente para la Victoria, ni tampoco de abandonar las filas del PRO. Asimismo, se destacó que según lo previsto por el Código Electoral Nacional (CEN) en el art. 161 los cargos se asignan conforme al orden establecido por cada lista y que los únicos supuestos que permiten modificar ese orden son los previstos en el art. 164.²⁷ Se aclaró que al encontrarse ya firme la resolución que había dispuesto la oficialización de la lista, permitir que una agrupación política la modifique con posterioridad al acto electoral significaría atentar contra la seguridad jurídica al manipular la voluntad del electorado. Finalmente, se sostuvo que “la Cámara de Diputados²⁸ será quien evaluará si el candidato reúne el requisito de idoneidad establecido por el art. 16 de la Constitución Nacional”.

en Latinoamérica”, en Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús M. (Directores), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Civitas, Navarra, 2009, p. 201.

27. CEN-Artículo 164. En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un Diputado Nacional lo sustituirán quienes figuren en la lista como candidatos titulares según el orden establecido. Una vez que ésta se hubiere agotado ocuparán los cargos vacantes los suplentes que sigan de conformidad con la prelación consignada en la lista respectiva. En todos los casos los reemplazantes se desempeñarán hasta que finalice el mandato que le hubiere correspondido al titular.

28. Constitución Nacional - Artículo 64. Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la

Contra esta decisión se presenta una apelación en la que se afirma que “el demandado incurre en burla al electorado, fraude, estafa, engaño, y hace una pirueta al pasarse de un partido a otro que está en las antípodas políticas del primero, y que notoriamente carece de idoneidad y de habilidad moral”. Al mismo tiempo, advierten que si bien es cierto que las bancas legislativas pertenecen al representante y no al partido que lo nominó, “aquí se ha puesto en juego el normal funcionamiento del sistema de partidos y del sistema electoral argentino, ya que el demandado ha actuado en contra de la plataforma electoral y de los principios sostenidos por la agrupación PRO”. En definitiva, se subraya que la actitud pública de Borocotó, desairando el mandato del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, “debe interpretarse como una renuncia tácita al espacio toda vez que ha mutado de proyecto político de manera inexorable, contexto en el cual queda configurada la causal prevista por el artículo 164 del Código Electoral Nacional”.

La Cámara Nacional Electoral sostuvo que los planteos dirigidos a cuestionar la idoneidad del Dr. Borocotó para desempeñar el cargo de diputado nacional no podían ser atendidos en la justicia electoral, atento que la verificación judicial del cumplimiento de las calidades institucionales y legales requeridas para la función a la que se postulan los candidatos se efectúa al momento en que las agrupaciones políticas registran a sus candidatos ante el juez electoral. De esta forma, se vuelve al argumento esgrimido en primera instancia referido a que el comportamiento posterior del diputado electo sólo puede ser considerado por la Cámara de Diputados en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional.

Respecto del argumento presentado en la apelación con relación a que se encontraría configurado un supuesto de “renuncia tácita” del diputado electo Borocotó y que se habilitaría el corrimiento previsto en el artículo 164 del CEN, la Cámara indicó que la intención de renunciar no se presume y que “las razones que alegan los recurrentes para fundar su planteo se vinculan con una renuncia tácita del candidato electo al ‘espacio’ político de la agrupación que lo nominó y no al cargo de diputado nacional”. Por ello, este argumento no prosperó.

mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá.

Asimismo, la Cámara recordó que “en relación con la elección de diputados nacionales, no existe disposición alguna que admita la prevalencia de los partidos sobre los candidatos” en conformidad con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que establece que la representación del pueblo de la Nación Argentina compete a los representantes y no a los partidos políticos que actúan como instrumentos para la designación de los candidatos y la formulación y realización de la política nacional.²⁹ Sobre esta base, se entendió que, al no pertenecer las bancas al partido sino al pueblo, entra en juego el principio de “representación libre” que invisten los diputados nacionales. Y se concluye que, “habiendo sido el demandado, y no la agrupación política a través de la cual se postuló, quien resultó elegido en los comicios, para representar libremente a la Nación, y no únicamente a sus electores, nada autorizaría a que la justicia denegara su proclamación por el hecho que se denuncia...”.

Sin perjuicio de lo resuelto, la Cámara Nacional Electoral manifestó su preocupación por la reiteración de comportamientos públicos que debilitan el sistema representativo y que se encuadran en la ética de los comportamientos republicanos. Concluyendo que “la legitimidad de origen resultante de la elección se perfecciona con la legitimidad de ejercicio del poder con el que el pueblo inviste a sus representantes”.

No obstante, más allá de lo concluido por la Cámara Nacional Electoral, nos permitimos considerar que la correlación entre los escaños obtenidos en la cámara baja y los partidos que postularon a sus ocupantes se presenta también como necesaria si se toma en cuenta la finalidad que persigue el sistema electoral para la elección de Diputados Nacionales. El artículo 161 del Código Nacional electoral adopta el método D’Hont para la distribución de las bancas en la Cámara de Diputados. Dicho sistema puede ser calificado, en virtud de las reglas técnicas elaboradas por el profesor Dieter Nohlen,³⁰ como un sistema basado en el principio de la elección proporcional, o sistema minoritario. Conforme este principio, la cantidad de escaños obtenidos por un partido es igual o proporcional a la cantidad de votos que obtuvo. En este sentido, el objetivo de un sistema proporcional, como es el método D’Hont, consiste en lograr una representación que refleje de la mejor

29. CSJN, Fallo “U.C.R. C.F.I. partido Federal y FREJUPO s/ presentaciones sobre la forma de computar los votos de las elecciones del 14/5/89”. 16-11-1989- Fallos: 312:2192.

30. D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.

manera los grupos políticos en el electorado. Debemos tener en cuenta que, en virtud del artículo 38 de la CN, esos grupos expresan sus inquietudes y canalizan sus demandas por medio de los partidos políticos, en tanto instituciones investidas con la competencia exclusiva para la postulación de candidatos (en los términos de la legislación actual). Por ende, para garantizar este objetivo que se propone el sistema electoral, cual es reflejar fielmente la voluntad del electorado expresada por distintos grupos a través de los partidos políticos, es necesario que la conformación de los bloques legislativos guarde congruencia con los partidos y frentes que postularon a sus integrantes, y que canalizaron la decisión del electorado. Entendemos que ello permite garantizar una representación no sólo en el sentido jurídico, sino en el sociológico: que la ciudadanía reciba de la composición parlamentaria un reflejo de la voluntad que volcó en las urnas, a través de los instrumentos legales para la postulación de cargos, que en nuestro sistema electoral son precisa y exclusivamente los partidos políticos. Por ello, la finalidad perseguida por el sistema electoral D'Hont se pierde si los bloques conformados no guardan identificación con el partido votado, lo que sucede cuando se crea un bloque unipersonal bajo la tercera situación ya mencionada.

IV. El rol de los partidos políticos en la Cámara de Senadores de la Nación

En el caso del Senado, la asociación entre los escaños y los partidos políticos se presenta más palmaria. El artículo 54 de la Constitución establece que el Senado se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Esta fórmula es replicada en el artículo 157 del Código Nacional Electoral. De la letra de la Constitución y de la ley se desprende que las bancas corresponden al partido o alianza política que postuló a los candidatos electos.

Este temperamento fue sentado en el fallo “Alianza Frente por un Nuevo País”,³¹ que dirimía la disputa por la asignación de la tercera banca por la

31. CSJN, “Alianza Frente por un Nuevo País s/ solicita cumplimiento del art. 54 de la Constitución Nacional elecciones del 14 de octubre de 2001”, 4/6/2003. Fallos: 326:1778.

minoría entre Alfredo Bravo y Gustavo Béliz, por el distrito de la Ciudad de Buenos Aires. Bravo superaba a Béliz en votos, pero con la particularidad de que el primero se había presentado en simultáneo por dos listas de idéntica composición, la del ARI y la del Partido Popular Nuevo Milenio (una modalidad conocida popularmente como “lista espejo”, esto es, listas de distintos partidos o alianzas electorales que llevan idéntica nómina de candidatos para una misma categoría). La suma de votos obtenidos por las listas del ARI y del PPNM le otorgaba a Bravo el segundo lugar. No obstante, la Justicia falló a favor de Béliz, entendiendo, con base en una interpretación literal del artículo 54 de la CN, que la banca por la minoría no corresponde al segundo candidato más votado, sino al partido o alianza que le siga al primero en número de votos. De esta manera, tomando la cantidad de sufragios cosechados por cada partido por separado, el Frente por un Nuevo País resultaba la segunda alianza más votada, por más que la sumatoria de votos obtenidos por Bravo a través del ARI y del PPNM superaba los alcanzados por Béliz.

En el considerando 13 del fallo en estudio, la CSJN sostuvo que “del examen armónico de las normas que regulan el sistema electoral se desprende que, en materia de elección de senadores nacionales, fue intención del constituyente asignar las bancas de ese cuerpo a los partidos políticos. Tal criterio, cuyo acierto o conveniencia no compete decidir a esta Corte, impide a la hora de determinar la forma en que deberán ser computados los votos desligar la figura del candidato de la del partido político, puesto que es a través de éste y no de aquél que nuestro ordenamiento se decidió, a los efectos de la designación de senadores nacionales, canalizar la representación de la voluntad popular”. Por ello, para la elección de senadores nacionales, se desestimó la aplicación directa al caso de la doctrina emanada de Fallos 312: 2192.^{32 33}

De esta forma, se confirma el criterio según el cual las bancas del Senado corresponden a los partidos, y no a los legisladores. Ello a su vez refuerza

32. CSJN, Fallo “U.C.R. C.F.I. partido Federal y FREJUPO s/ presentaciones sobre la forma de computar los votos de las elecciones del 14/5/89”. 16-11-1989.

33. En el mismo sentido, en la causa “Stolbizer, Margarita y otros s/promueven acción declarativa de inconstitucionalidad y solicita medida cautelar (UCR)”, el Fallo de la CNE N°3571/2005 del 13 de octubre de 2005 concluyó que “conforme el sistema electoral establecido en la Constitución Nacional, las bancas en el Senado de la Nación no se asignan a candidaturas personales sino a las agrupaciones políticas que obtengan las dos primeras mayorías relativas de sufragios”.

nuestra tesis acerca de la importancia de una identificación política entre los partidos que compiten en las elecciones llevando a sus candidatos a ocupar los cargos legislativos, con la posterior integración de los bloques políticos que componen la representación en las Cámaras.

V. Los monobloques en los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación

De acuerdo a los reglamentos vigentes en ambas Cámaras, el sistema parlamentario argentino admite la conformación de los denominados “bloques políticos”, los cuales agrupan a legisladores “por afinidades políticas e intereses”. “Dicha institución encuentra su respaldo en una larga tradición parlamentaria argentina”, cuyo objetivo “es el de mantener un criterio y estrategias políticas coherentes frente a los diversos problemas e iniciativas que se plantean. La complejidad de la tarea legislativa hace que el trabajo deba dividirse para no dispersar esfuerzos, siendo los bloques los encargados de determinar y coordinar esta tarea”.³⁴

Nos proponemos en esta instancia analizar la juridicidad de la conformación de bloques unipersonales, a la luz de los reglamentos de la Cámara de Diputados de la Nación y del Senado de la Nación.

El artículo 55 del Reglamento de la cámara alta dispone que “dos o más senadores pueden organizarse en bloques de acuerdo a sus afinidades políticas. Cuando un partido político o una alianza electoral existente con anterioridad a la elección de los senadores tiene sólo un representante en la Cámara, puede asimismo actuar como bloque”.

En similar sentido, el artículo 55 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que “los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas. Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque”.

De la lectura literal de esta normativa concluimos que, en principio, un grupo de legisladores está en condiciones de conformar un bloque, siendo 2 o más en el caso del Senado, y 3 o más para la Cámara de Diputados. Por ende, como regla general, surge que un solo legislador no podría, en principio,

34. Sitio Oficial del H. Senado de la Nación.

conformar un bloque parlamentario. No obstante, para ambos reglamentos, la excepción se admite en aquellos casos en que un partido político o una alianza electoral existente con anterioridad a la elección tienen sólo un representante en la Cámara, en cuyo caso puede éste actuar como bloque parlamentario.

Párrafos arriba, iniciamos el análisis de esta cuestión identificando tres situaciones bajo las cuales suelen conformarse bloques unipersonales. Del estudio de ambos reglamentos, surge que sólo las dos primeras responden a circunstancias que la normativa admite como supuestos reglamentarios para habilitar el funcionamiento de un bloque unipersonal. Es decir, cuando se trata de un representante correspondiente a un partido o alianza electoral preexistente a la elección del legislador.

No obstante, el caso de un legislador que abandona su bloque (transfuguismo sobreviniente) o decide desde el inicio de su mandato no integrar la bancada del partido que lo llevó como candidato, situación que hemos identificado como conflictiva en términos de representatividad política (transfuguismo inicial), parece plantear a su vez un problema reglamentario. Ello, por cuanto la formación de un bloque unipersonal que no guarda identificación o vínculo alguno con un partido o frente preexistente no está contemplada en los reglamentos. Estas normas admiten una única excepción para permitir la formación de un bloque cuya integración sea menor a la reglamentaria (tres legisladores para la Cámara de diputados, dos para el Senado). Éste es el caso de uno o dos representantes vinculados a un partido político reconocido con anterioridad a su elección, no así para un legislador que decide crear un monobloque que no guarda vínculo alguno con partidos políticos preexistentes que hayan participado en la contienda electoral.

Es por este motivo que, hace poco menos de un año, el Presidente de la Cámara de Diputados Julián Domínguez llegó a cuestionar los llamados “monobloques”, advirtiendo que el reglamento no los contempla. “El artículo 55 habla de bancadas con al menos tres miembros, con la excepción de las fuerzas políticas que hayan participado de los comicios. [...] Domínguez se alarmó ante la cantidad de casos: el actual recinto tiene 16 bloques unipersonales y 4 de dos miembros. Sólo en muy pocos casos representan a fuerzas con presencia electoral en octubre, como sí ocurre con los dos diputados del Partido Demócrata de Mendoza y del Frente Cívico y Social de Catamarca”.³⁵

35. “Domínguez quiere eliminar los monobloques y suma críticas”, Nota periodística publicada en portal *La Política Online*, domingo 29 de julio de 2012.

De acuerdo a estas consideraciones, las autoridades de las Cámara no deberían habilitar en todos los casos el funcionamiento de los bloques unipersonales, salvo cuando éstos representan a partidos que han participado en las elecciones. Por el contrario, la situación que hemos señalado como conflictiva en términos de representatividad, y que se presenta cuando los bloques unipersonales se forman de escisiones de bloques más grandes o bien originariamente, sin expresar vínculo alguno con partidos políticos participantes en la elecciones, no parece contar con un adecuado sustento reglamentario para permitir su constitución y funcionamiento.

Asimismo, y hablando ya en términos estrictamente políticos, se ha advertido un comportamiento particular de estos monobloques, que suelen mostrar una conducta impredecible al momento de las votaciones y en ocasión de expresar posiciones políticas, inclinándose por formar distintas alianzas según el tema en cuestión, pudiendo actuar a veces a favor del oficialismo, y otras a favor de la oposición.³⁶ Esto también trae aparejado un problema de representatividad, cuando los representantes electos no transmiten al electorado una línea de conducta política medianamente constante al momento de ejercer sus funciones. Dicho comportamiento mal podría contribuir a la legitimación de la representación política, acentuando el desgaste del vínculo de representación en su dimensión sociológica.

En definitiva, la modificación de los Reglamentos de ambas Cámaras “[...] puede ser una oportunidad para reflejar, en las normas parlamentarias, dentro de lo constitucionalmente posible, lo que parece constituir una clara y creciente realidad en la opinión pública, el rechazo progresivo entre la ciudadanía a que un tráfuga pueda mantener su escaño, trasladándolo a otro grupo parlamentario y continuar gozando, incluso en ocasiones acrecentadas precisamente por su conducta, las importantes ventajas de todo tipo, materiales y jurídicas con las que distinguimos a las personas que representan la soberanía popular”.³⁷

36. Véase un informe titulado “Cómo se mueven los monobloques en la Cámara baja”, publicado por el Semanario Parlamentario el 12 de abril de 2012; se refiere al comportamiento y estrategias de los bloques unipersonales.

37. P. SANTOLAYA MACHETTI, y J. CORONA FERRERO (Directores), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Navarra, Civitas, 2009, p. 35.

Para abonar la idea presentada más arriba, es oportuno referirnos a un informe publicado por Directorio Legislativo³⁸ que muestra la evolución en la composición de los bloques políticos en el Congreso de la Nación, haciendo mención de los bloques unipersonales entre los años 1999 y 2007.

La cantidad de monobloques ha variado en la Cámara de Diputados durante ese período de la siguiente manera:

Año	Cantidad de bloques unipersonales en la HCDN
1999	4
2000	9
2001	2
2002	3
2003	24
2004	6
2005	28
2006	17
2007	22

Por su parte, el informe muestra que en el Senado de la Nación en 1999 existía uno solo bloque unipersonal (Fre.Pa.So.) y para el año 2007 existían 5 (representan el 6,94% de la Cámara). En cambio, en Diputados, hacia 1999 existían solamente 4 bloques con un solo miembro, y para agosto de 2007 había 22 bloques de este tipo (8,56%) llegando en 2005 a existir 28 bloques unipersonales (10,89% del total de miembros de Diputados).

Entre 2009 y 2011, la cantidad de bloques unipersonales en la Cámara de Diputados ascendía a 17. En la actualidad, del conjunto de 33 bloques que componen la Cámara de Diputados de la Nación, 15 de ellos son unipersonales. El caso del Senado es más notorio aún, si tomamos a consideración que

38. "Congreso de la Nación 1999-2007. Un análisis de sus miembros". Directorio Legislativo.

la composición de este cuerpo es de 72 senadores, existiendo actualmente 14 monobloques. En estas cifras se observa, para el caso de la Cámara de Diputados, que al menos 3 de esos monobloques no se identifican con un partido que haya participado en las elecciones. En el caso del Senado, uno de los monobloques ciertamente no está contemplado en los supuestos reglamentarios. Otras situaciones son ciertamente discutibles en cuanto a si se ajustan o no a la norma establecida en ambos reglamentos.³⁹

VI. Las propuestas de regulación del transfuguismo político emanadas del Congreso Nacional

Luego del incidente Borocotó, el 16 de noviembre de 2005 se presenta un proyecto de ley en el Senado de la Nación⁴⁰ para incorporar un artículo en la Ley de Ética Pública N°25.188, en el Capítulo II “Deberes y pautas de comportamiento ético” con el siguiente texto: “Los legisladores nacionales electos o en funciones, mientras dure su mandato constitucional, deberán abstenerse de afiliarse, adherir públicamente o integrar un bloque político de un partido político distinto al que correspondió su candidatura”. Agregando que “será reprimido con multa de cinco mil pesos a cincuenta mil pesos e inhabilitación especial de cuatro a diez años” el legislador que incurriera en alguna de estas conductas.

39. El Senador Samuel Cabanchik llegó a la Cámara alta en 2007 por la alianza Coalición Cívica y al año siguiente conformó su bancada unipersonal, llamada “Proyecto Buenos Aires Federal”, un sello ajeno a las últimas elecciones. Otro es el caso del correntino José Roldán, que si bien conformó un monobloque con el sello Frente de Todos, el nombre que usó el frente por el que fue electo senador en 2007, integró el Partido Liberal. También se da la situación de quienes integran monobloques separados pero confluyen en el espacio del peronismo federal como el sanjuanino Roberto Basualdo, el santafesino Carlos Reutemann y la chubutense Graciela Di Perna. En la Cámara de Diputados, podemos identificar como posibles supuestos antirreglamentarios los casos de Marcela Rodríguez, diputada del ARI y la Coalición Cívica hace más de una década, que pasó a conformar en 2011 un bloque unipersonal; o los santafesinos Juan Forconi y Celia Arena, quienes ingresaron integrando la fuerza encabezada por Carlos Reutemann y ahora integran monobloques (fuente: *La Política Online*).

40. Expediente N°3751/05. D.A.E. N°185. Firmado por los senadores Eduardo Menem y Rubén Marín. Enviado al archivo el 26/03/2007. Paradójicamente, el 21 de noviembre de 2007, el Senador Carlos S. Menem presenta un proyecto de ley (Expediente N°3555/07. D.A.E. N°156) que prácticamente reproduce el presentado en 2005.

Entre los fundamentos del proyecto se lee la consideración del transfuguismo político como un ejemplo de corrupción política, en el sentido de que ésta (en sus diferentes modalidades) infringe los postulados de la ética, las reglas de convivencia política y las normas jurídicas preestablecidas. Resaltando que el comportamiento en el que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra, sin que por ello se vea obligado a abandonar el escaño, constituye una estafa política.

El 26 de marzo de 2008 un grupo de diputados nacionales presentó un proyecto para sancionar una “Ley de sanciones al transfuguismo y otras conductas contra la voluntad popular”.⁴¹ Respecto del “transfuguismo”, la propuesta consistió en sancionar con “la pérdida del cargo público al funcionario electo por un partido político,⁴² alianza o frente electoral, excepto el Presidente de la República, que decide incorporarse o representar a otra opción política para: 1. Favorecer intereses políticos opuestos o manifiestamente distintos a los que ofreció en su campaña electoral; 2. Obtener ventaja electoral; 3. Cambiar una mayoría de gobierno. Se eximirá de responsabilidad al funcionario público que demuestre que su conducta responde al incumplimiento de la plataforma electoral por parte del partido político, alianza o frente electoral por el que fue propuesto”. Asimismo, se agrega la aplicación de “inhabilitación especial de cuatro a seis años para desempeñar cargos públicos, cuando la conducta descrita obedezca a un acto de corrupción consistente en percepción de suma de dinero o la obtención de una ventaja económica de cualquier índole para sí o para un tercero, sin perjuicio de las acciones penales que le puedan corresponder”.

41. Expediente 0894-D-2008. Trámite Parlamentario N°13. Firmantes: Laura J. Sesma, Silvia Augsburguer, Ricardo O. Cuccovillo, Elda R. Gerez, Lisandro Viale y Pablo Zancada por el Partido Socialista. Norma E. Morandini por Memoria y Democracia.

42. Situación recogida actualmente por la Constitución de Portugal en su artículo 160.1 c) donde se prescribe que perderán su mandato los Diputados que “se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado a sufragio”.

VII. Una apostilla acerca de las nociones de “representación” y “representatividad”

El problema del transfuguismo político nos impone la necesidad de distinguir adecuadamente dos nociones fundamentales que, si bien se hallan necesariamente vinculadas, reflejan fenómenos distintos: la “representación” por un lado, y la “representatividad” por otro.

Eduardo Rinesi, en su trabajo “Representatividad, Legitimidad y Hegemonía”, explica que la representación consiste en un mecanismo por el cual el pueblo gobierna y delibera a través de sus representantes, mientras que la representatividad es la legitimidad de aquel vínculo entre representante y representado.⁴³ Bajo esta explicación, no toda representación es representativa. En estos términos, la problemática inherente al transfuguismo político radica en determinar si la ausencia de un vínculo o identificación de un legislador con el partido a través del cual accedió al escaño correspondiente –en razón de no integrar el bloque referenciado con el mismo– constituye un problema de representación, y por ende, justiciable a la luz de los artículos 1° y 22° de la CN, o de representatividad y legitimidad. Asimismo, esta cuestión introduce otra dificultad, respecto de si es válido proponer una solución legislativa para el problema. Es sabido que la legislación electoral y de partidos políticos tiene por finalidad regular el procedimiento mediante el cual el sufragio se traslada y materializa en una representación política concreta y personificada, así como los aspectos jurídicos de la actuación de las agrupaciones políticas. No obstante, es ciertamente cuestionable proponer una norma que regule aspectos relativos a la representatividad, a la legitimidad de la representación, cuando este factor constituye, como bien señala Lipset,⁴⁴ una cuestión de creencia en las instituciones y los representantes.

En este mismo sentido, y como se mencionó anteriormente, Sartori formula una distinción entre la representación y la representatividad política. En rigor, el autor parte de reconocer distintas acepciones para el concepto de “representación política”.

43. E. RINESI, “Representatividad, legitimidad y hegemonía”, en S. EMILIOZZI, M. PECHENY, M. UNZUÉ (compiladores), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007, p. 112.

44. S. M. LIPSET, *El hombre político*, Madrid, Tecnos, 1981, p. 67.

Por un lado, formula una definición en un sentido estrictamente jurídico, a partir del cual se define a la representación en base a la relación de mandato o delegación. Es decir, se refiere al mecanismo jurídico a través del cual opera una transferencia de voluntad desde el electorado o mandantes hacia los representantes o mandatarios. Bajo este prisma, la representación en el sentido jurídico no es otra cosa que la relación jurídica de mandato, esto es, aquella relación en virtud de la cual una persona transfiere a otra la potestad para tomar decisiones y realizar actos en su nombre. Tratándose del mandato político, nos estamos refiriendo a las decisiones y actos políticos, tanto ejecutivos como legislativos.

Por otro lado, el autor explica la representación desde un “enfoque sociológico”, e introduce la idea de representatividad, a la que considera “esencialmente un hecho existencial de semejanza”.⁴⁵ De esta manera, la representación en un sentido sociológico implica la posibilidad de que un representante refleje o personifique legítimamente las características y expectativas de sus representados. Se trata, en definitiva, de un vínculo de semejanza que define la representación desde un enfoque sociológico, y no de la representación en su acepción jurídica, en cuanto a delegación por mandato. De esta manera, la presencia o ausencia de representatividad se vincula a la eventualidad de replicar ese “hecho existencial de semejanza” que enuncia Sartori. Ello, a diferencia de la representación en su sentido jurídico, que presupone la efectiva conformación de una relación jurídica de mandato, es decir, la delegación de voluntad por parte del ciudadano al representante electo. La validez de esta representación radica en que ese mandato se configure exitosamente mediante el procedimiento electoral previsto en la Constitución y en las leyes, al margen de que esa representación reproduzca o genere un vínculo subjetivo de identificación entre el representante y el representado; cuestión que, hemos dicho, es propia del aspecto sociológico de la representación, más cercano a la idea de representatividad.

De esta manera, la representatividad como representación sociológica o existencial supone que el mandatario personifique al ciudadano, es decir, que sea representativo de éste, que encarne algunas características esenciales del sector que le confió un mandato de representación.⁴⁶ De esta manera,

45. G. SARTORI, *Elementos...* op.cit., p. 225.

46. *Ibid*, p. 234.

se concluye que la representación consiste en un mecanismo por el cual el pueblo gobierna y delibera a través de sus representantes, mientras que la representatividad es la legitimidad de aquel vínculo entre representante y representado. Bajo esta explicación, y conforme lo señalado anteriormente, no toda representación es necesariamente representativa.

En los términos expuestos, cabe entonces preguntarnos en qué medida el transfuguismo político ha de ser considerado un problema de representación en el sentido jurídico, o por el contrario, una cuestión estrictamente vinculada al aspecto sociológico, esto es, a la representatividad. ¿Es adecuado afirmar, entonces, que un legislador que no integra, o mismo abandona el bloque parlamentario correspondiente al partido por el que se postuló, introduce un conflicto alcanzado por conexiones jurídicas? ¿O, por el contrario, esta situación afecta un vínculo estrictamente político en términos de legitimidad o identificación, ajeno al campo del Derecho?

De la respuesta dependerá, en consecuencia, si se trata o no de una cuestión justiciable. Ello, a propósito de la intervención que tuvo la Cámara Nacional Electoral en el caso del diputado Borocotó referido precedentemente. La resolución de dicho tribunal parece tributar a la primera de las tesis enunciadas en el párrafo anterior, toda vez que consideró que el comportamiento político desplegado por el diputado con posterioridad a la asunción de su banca constituía una cuestión política no justiciable. Ello, por cuanto entendió que un eventual juicio sobre tal comportamiento correspondía exclusivamente a la propia Cámara de Diputados, en uso de las facultades conferidas por el artículo 64 de la carta magna.

Asimismo, cabe recordar que, en similar sentido a lo expresado en otros casos,⁴⁷ la Cámara entendió que la función de la Justicia Electoral se circunscribe en este aspecto a verificar el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales por parte del candidato, y no así a su comportamiento posterior, una vez electo. En los términos de Sartori, el argumento del Tribunal parece indicar que el rol de la justicia se limita a custodiar el principio de representación únicamente en su sentido jurídico. Es decir, controlar que aquella relación jurídica de mandato se constituya en forma regular, que ostente validez jurídica, a través de la observancia de los preceptos

47. Nos referimos al fallo “Novello”, donde se resolvió acerca de la validez de las denominadas candidaturas “testimoniales” o eventuales.

constitucionales y legales que rigen el procedimiento a través del cual, en palabras del autor, se consuma esa transferencia de voluntad del ciudadano al representante. La tarea de los tribunales, según este criterio, recae en controlar que ese vínculo de mandato o delegación se conforme de manera jurídicamente válida. De esta manera, exceder el marco de su competencia y función el juzgar el comportamiento político del representante, por lo que su intervención en resguardo del principio de representación política contenido en el artículo 1° de la Constitución Nacional se limita a los aspectos jurídicos, no así a la conducta política del mandatario y los efectos que ésta pueda tener en el componente subjetivo de la representación, esto es, en su legitimidad.

Esta cuestión, relativa a la naturaleza jurídica o extrajurídica del problema del transfuguismo, resulta también de sustancial relevancia al momento de proponer soluciones legislativas para el mismo. En efecto, sería válido sostener que una legislación específica en la materia aportaría una solución adecuada, siempre y cuando operemos bajo la hipótesis de que el problema es esencialmente jurídico. Por el contrario, si consideramos que el problema resulta estrictamente sociológico, en cuanto a la identificación subjetiva entre el ciudadano y su representante, y de legitimidad en términos de creencia política, resulta claro que la cuestión del transfuguismo no constituye –o no debería constituir– materia objeto de legislación.

Por nuestra parte, consideramos que el problema del transfuguismo político reviste ambas calidades: se trata de un problema jurídico, y también de un problema político. Por un lado, hemos puntualizado, en oportunidad de referirnos a los denominados monobloques o bloques unipersonales, que los reglamentos de ambas cámaras legislativas nacionales prescriben que dos o más senadores, o en su caso tres o más diputados, pueden conformar bloques parlamentarios según sus afinidades políticas, y seguidamente establecen que un solo legislador (o mismo dos tratándose de diputados) pueden funcionar como bloque, siempre que el mismo represente a un partido o alianza que haya participado en las elecciones. Una adecuada interpretación de esta norma indicaría que su sentido no es otro que el de asegurar una identificación de ese bloque con alguna agrupación política que haya participado en los comicios, y en consecuencia, canalizado la voluntad electoral.

Por ende, si partimos de la idea de que el legislador que conforma un monobloque ajeno al partido político que sustentó su candidatura –y posibilitó su acceso al escaño parlamentario– incurre en una forma de

transfuguismo político, observamos que esta modalidad específica entra en colisión directa con una norma prevista en los reglamentos parlamentarios. Ello deja al descubierto cierta dimensión jurídica en el problema. Por su parte, resulta verosímil afirmar, en este sentido, que la regulación de los bloques en ambos reglamentos resulta una consecuencia lógica, puesto que ratifica el rol que la Constitución y la ley atribuyen a los partidos políticos a los fines de la representación. Por ello, se advierte cómo determinadas conductas asociadas al transfuguismo político se ubican en un campo atravesado por normas y principios contenidos en reglamentos, leyes y en la propia Constitución. No obstante, estas consideraciones nos conducen a un segundo problema, acerca de si una eventual prohibición del transfuguismo puede ser objeto de legislación electoral, o si por el contrario, corresponde a la competencia reglamentaria de cada cámara. ¿Se trata de un problema vinculado al proceso electoral y de formación de la representación política, o de una mera cuestión organizacional de los recintos parlamentarios?

Asimismo, y desde un punto de vista más general, podemos hacer una lectura conjunta del artículo 38 de la Constitución Nacional y del artículo 2 de la Ley orgánica de los partidos políticos, en tanto que asignan un rol preponderante al partido político a los efectos de conformar una representación, atribuyéndole la competencia –y en el caso de la ley, el monopolio– para la postulación de candidatos, con el principio constitucional de representación contenido en el artículo primero. Una adecuada armonización de estas cláusulas constitucionales y legales permite cuestionar, con razón, la validez de una representación parlamentaria que no guarde correlación con partido político alguno, y no sólo en términos políticos, sino también constitucionales. Es en este aspecto donde sale a relucir, a nuestro entender, la dimensión jurídico-constitucional del transfuguismo.

Sin perjuicio de lo expuesto, esta falta de identificación también reviste un problema sociológico, en cuanto al factor de representatividad. En efecto, la ubicación del legislador por fuera del bloque correspondiente al partido que nominó su candidatura, puede ciertamente comprometer aquel “hecho existencial de semejanza” del que habla Sartori, puesto que ha sido ese partido el medio institucional de expresión de una voluntad electoral. No obstante ello, cabe puntualizar que ese medio no se limita a una función jurídica, puesto que los partidos tienen, como se señaló, una función integrativa. De esta manera, el hecho de que un candidato se postule a través de uno u otro partido, habla de una ubicación en el espectro político

e ideológico, en lo que atañe a los gobiernos, las políticas de estado, y las demandas de la sociedad. En tales condiciones, no resulta un factor menor que un representante conserve o no su identificación con ese partido político durante el ejercicio de su mandato parlamentario, a los efectos de su representatividad, esto es, el mantenimiento de un vínculo de semejanza con su representado.

Estas reflexiones no implican desconocer fenómenos políticos recientes, donde los partidos han perdido parte de su otrora capacidad de interpelar a la ciudadanía y expresar sus demandas. En particular, la llamada “partidocracia” ha sido objeto de críticas en el escenario político contemporáneo, siendo que muchas veces el mandato del partido⁴⁸ llega incluso a prevalecer por encima del mandato electoral. De esta manera, los representantes pierden proximidad con sus representados, diluyendo o debilitando la relación inmediata entre electores y elegidos. Esto importa el riesgo de que el representante político termine vinculándose más a la superestructura partidaria que a la propia ciudadanía.⁴⁹

VIII. Conclusión

El problema del transfuguismo político, en su faz jurídica, surge en razón de lo establecido por la Constitución y las leyes, así como por la jurisprudencia de la CSJN y de la Cámara Nacional Electoral que identifican al partido político como único medio de acceder a los cargos electivos parlamentarios. Máxime tratándose del Senado, donde los titulares de las bancas son los partidos políticos.

48. Véase, A. TORRES DEL MORAL, “Réquiem por el mandato representativo”, op. cit. p. 52, lugar en el que sostiene que “[...] la posición que en el Antiguo Régimen tenían los señores feudales, abades, gremios, etc., como titulares de la representación, la han asumido los partidos en los regímenes demoliberales. Con una diferencia [...]: la titularidad jurídica del escaño pertenece al diputado y éste puede, en cuanto representante de la soberanía nacional, plantar cara a ‘su partido’, votar en contra de sus instrucciones y mantenerse en el escaño hasta el final de la legislatura. Eso equivale a poner en juego su carrera política y no lo hace casi nadie, es cierto, pero puede hacerlo. Estamos solo a un paso del mandato de partidos”.

49. G. SARTORI, *Elementos...* op. cit. p. 241.

Admitir una disociación entre los partidos o alianzas que compitieron en las elecciones, y los bloques parlamentarios, evidencia una contradicción de fines en el marco de un sistema que atribuye al partido político una función integrativa para estructurar y expresar demandas generales, y la atribución exclusiva de postular candidatos para cargos públicos. Más aún, tomando a consideración que, con base en esta atribución que reconoce la Constitución, la legislación y también la jurisprudencia, se ha rechazado la posibilidad de presentar candidaturas independientes por fuera de los partidos políticos.

En lo que atañe específicamente a los bloques unipersonales, el único supuesto que admiten los reglamentos de ambas Cámaras es la formación de un monobloque que represente a una agrupación participante en las elecciones. Sin embargo, se observa en la actualidad y en períodos anteriores que muchos monobloques fueron inscriptos sin identificarse con un partido legalmente reconocido. Ello implica a nuestro entender un problema de representación en el sentido jurídico, puesto que muchos de estos bloques unipersonales no se apegan a lo dispuesto por los reglamentos.

Por otro lado, el fenómeno del transfuguismo importa también un conflicto en el aspecto sociológico de la representación: es ciertamente objetable la legitimidad de un bloque desligado de las agrupaciones que compitieron en las elecciones. O en el mejor de los casos, esa legitimidad será tanto más débil. Asimismo, su conducta resulta muchas veces impredecible y variable a la hora de las votaciones, revelando un comportamiento usualmente especulativo, que también contribuye a deslegitimar la representación política.

Sin perjuicio de lo expuesto, y toda vez que la relación entre representante y representado no es la de delegado y delegante, no existe un mandato imperativo que medie entre ambos sujetos. Por ello, en caso de inclinarnos por la prohibición del transfuguismo político⁵⁰ y por una regulación más estricta de los bloques unipersonales, debemos señalar que ello no daría plena garantía para paliar la crisis de representatividad que afecta nuestro sistema político hace ya algunos años. Empero, entendemos que sí contribuiría a transparentar más el vínculo de representación de cara a la sociedad, y a

50. El ejemplo más extremo lo dispone la Constitución de Portugal, que en el artículo 163 establece: “1. Pierden el mandato los diputados: c) Que se inscriban en un partido distinto por el cual se presentaron en las elecciones”.

limitar prácticas que se nos presentan como viciadas y que no contribuyen a mejorar la calidad de la representación política.

Finalmente, la crítica formulada en este trabajo hacia el transfuguismo político, con fundamento en el rol que ocupan los partidos políticos en el mecanismo de la representación, no implica aseverar de manera absoluta que deba ser el partido el único canal para construir un vínculo de representación fuerte, democrática y legítima. Esta atribución exclusiva se desprende actualmente de la legislación y la jurisprudencia vigente en la materia. Con todo, entendemos que la perspectiva aplicada a esta problemática no es óbice para reflexionar respecto de la crisis que viven actualmente los partidos políticos en su estructura tradicional, y sobre la posibilidad de habilitar otros canales de participación para injerir en la política institucional. Así como el rol atribuido a los partidos políticos como canalizadores de expectativas surge de la realidad histórica que rodea el avenimiento de la forma representativa de gobierno, la historia puede en sus procesos dinámicos requerir la apertura de otros espacios o medios de actuación política, y plantear la necesidad de extender el campo de participación de la ciudadanía en la política y el Estado.

Bibliografía

- Burke, Edmund, “Discurso a los electores de Bristol”, en *Revolución y Descontento, Selección de escritos políticos de Edmund Burke*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, México, FCE, [1922] 2000.
- Delgado Guembes, César, “Fragilidad partidaria y racionalidad del transfuguismo en Latinoamérica”, en Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús M. (Directores), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Navarra, Civitas, 2009.
- Lipset, Seymour Martin, *El hombre político*, Madrid, Tecnos, 1981.
- Locke, John, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Alianza, 1990.
- Manin, Bernard, *Los Principios del Gobierno Representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.
- Nohlen, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Ed. Porrúa, 2006, Tomo II.

- Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990.
- Rinesi, Eduardo, "Representatividad, legitimidad y hegemonía", en S. Emiliozzi, M. Pecheny, M. Unzué (compiladores), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.
- Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús M. (Directores), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Navarra, Civitas, 2009.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1999.
- Tomás Mallén, Beatriz, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- Torres del Moral, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 3ª edición, 2010.
- Torres del Moral, A., "Réquiem por el mandato representativo", en *Revista de Derecho Político*, Madrid, 2011, N°81.
- CSJN, "Ríos, Antonio s/oficialización candidatura Diputado Nacional-Distrito Corrientes". 22/04/1987. Fallos: 310:819.
- CNE, Fallo N°3054/2002 del 24/09/2002. Causa "Padilla, Miguel M. s/inconstitucionalidad del art. 2º de la ley 23.298".
- CNE, Fallo N°3738/2006 del 29 de agosto de 2006. Causa "Pagani, Enzo Luis s/presentación" (Expte. N°4164/05).
- CSJN, "U.C.R. C.F.I. partido Federal y FREJUPO s/ presentaciones sobre la forma de computar los votos de las elecciones del 14/5/89". 16-11-1989- Fallos 312:2192.
- CSJN, "Alianza Frente por un Nuevo País s/ solicita cumplimiento del art. 54 de la Constitución Nacional elecciones del 14 de octubre de 2001". 4/6/2003. Fallos 326: 1778.
- CNE, Fallo N°3571/2005 del 13 de octubre de 2005. Causa "Stolbizer, Margarita y otros s/promueven acción declarativa de inconstitucionalidad y solicitan medida cautelar (UCR)".
- <http://lapoliticaonline.com/noticias/val/80168/dominguez-quiere-eliminar-los-monobloques-y-suma-criticas.html>
- <http://parlamentario.com/articulo-7272.html>
- <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/08/Evoluci%C3%B3n-de-los-bloques-legislativos.pdf>