

**La Legislatura de la Provincia de Santa Fe sanciona con fuerza
de Ley:**

“TRANSFUGUISMO POLÍTICO”

ARTICULO 1º: Concepto de “Transfuguismo político”: Entiéndese por transfuguismo político la conducta de una persona que, ejerciendo un cargo público electivo, se ubica voluntariamente en una posición representativa distinta de aquella por la cual se postuló ante los electores, apartándose así de la agrupación política dentro de cuya lista accedió al cargo, ya sea al momento de asumir o en cualquier otro momento durante el transcurso del mandato.

Se considera que configuran transfuguismo cualquiera de las siguientes conductas:

- 1) Desafilarse del partido por el cual se accedió al cargo o afiliarse a otro.
- 2) No formar parte del bloque o bancada correspondiente a su partido;
- 3) Votar en forma sistemática en disidencia con el resto de sus compañeros de bloque en deliberada contraposición con las propuestas de campaña, plataforma o principios políticos básicos de su partido o agrupación política. No se considerará que incurre en transfuguismo el funcionario público que:
 - a) incurra en las conductas enunciadas en los apartados 1) y 2) si demostrare que fue el partido o agrupación quien se apartó manifiestamente de la plataforma electoral o propuesta de campaña, manteniéndose él en el cumplimiento de las mismas.
 - b) habiendo accedido al cargo mediante una lista conformada por un frente o alianza, integre un bloque correspondiente a su partido político como parte del interbloque de ese frente o alianza.

ARTICULO 2º: Destitución: El legislador provincial o concejal que incurriera en la conducta arriba descrita, será pasible de ser destituido de su cargo. Los legisladores lo serán conforme lo dispuesto en el art. 50 de la Constitución Provincial, es decir, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. De igual manera, los concejales lo serán conforme lo previsto en el art. 39 de la Ley Orgánica de Municipalidades 2756,



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

con dos tercios de votos sobre la totalidad de los concejales en ejercicio.

ARTICULO 3°: Procedimiento: La destitución será efectivizada mediante el procedimiento que establezcan los reglamentos correspondientes para la remoción de sus miembros, en cuanto no se opongan a lo establecido por esta ley.

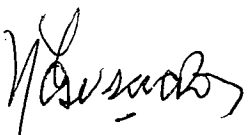
En todos los casos el partido político que se viera afectado por la conducta de transfuguismo podrá constituirse en denunciante ante el cuerpo colegiado respectivo. También podrán ser denunciantes los miembros del bloque al cual el funcionario haya abandonado.

En caso de que la denuncia fuera presentada por el partido político, deberá acompañar la resolución del tribunal partidario de disciplina u órgano afín, que determine que el denunciado ha incurrido en alguna de las conductas descriptas como “transfuguismo” en la presente ley.

Si la denuncia es presentada por el bloque al cual pertenecía el denunciado, deberá ser suscripta por la mayoría simple de los integrantes del mismo, para cuyo cálculo no se computará al denunciado.

fEn ningún caso el proceso podrá prolongarse por un plazo mayor a los 90 días corridos, aún cuando recayeran en época de receso, contados desde la presentación de la denuncia y hasta el dictado de resolución de parte del Cuerpo.

ARTICULO 4°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.


HÉCTOR CAVALLERO
Diputado Provincial



FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

En nuestro sistema político es facultad exclusiva de los partidos políticos postular a los candidatos a ocupar los cargos electivos, ofreciéndole así a la ciudadanía una surtida oferta de propuestas electorales organizada dentro de dichas estructuras. De este modo, el ciudadano vincula a cada candidato con una agrupación política determinada identificando así sus propuestas, sus principios, ideas e incluso su historia. En tal sentido coincidimos en pensar con que: *«en el Estado democrático la elección no es la constitución de una relación de confianza entre dos individuos. Antes bien, expresa la confianza del elector en unos sujetos colectivos constitucionalmente reconocidos y respaldados en sus funciones: los partidos políticos»* (Chueca RODRÍGUEZ, R ,1988p 42.)

Ya advertía la crisis que significaría y la inminente corrosión de la Democracia pensada dentro del Estado de Derecho, el jurista H. Kelsen que en 1920 advertía: *«en los casos de sistema electoral por listas [...] los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido político determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido del elector, siendo lógico que el diputado pierda su mandato tan pronto deje de permanecer al partido que le ha enviado al Parlamento»*.

Si bien en el debate seguramente abordaremos las teorías del mandato y otras que hacen a los tópicos centrales de la problemática de la representación, nos parece oportuno compartir aquí, en base al estudio y la investigación, el análisis que realiza De Esteban Jorge sobre la misma problemática, cuando señala que nos encontramos no ante un mandato meramente representativo, sino que nuestro sistema se basa constitucional y Convencionalmente ante un ideológico que *«considera que los parlamentarios han sido elegidos por pertenecer a un partido y, por tanto, deben ser consecuentes con esa afiliación* (DE ESTEBAN, J 1990).

Lamentablemente vemos con estupor, cómo tanto a nivel nacional como provincial e incluso municipal, es cada vez más frecuente el fenómeno del transfuguismo: un candidato luego de acceder al cargo electivo gracias a haber integrado la lista de un determinado partido o frente, decide sin más pasarse a otro sector, motivado tal vez



porque le represente una ventaja personal para una próxima elección, un beneficio económico o algún otro tipo de prerrogativa.

Coincidimos en pensar: *“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”.* (Pericola MA, Linares Gonzales J p 249)

Tal conducta constituye sin dudas una traición al grupo político que lo postuló, a los dirigentes, afiliados y militantes que pusieron a su disposición su esfuerzo, su tiempo y los recursos necesarios para llevar adelante la campaña electoral. Pero más grave aún, es que burla flagrantemente la voluntad del electorado, que lo votó para que represente ciertos y determinados ideales con los que se identifica a ese partido político, para que concrete propósitos y desarrolle programas prometidos en la campaña, los cuales obviamente son dejados de lado al cambiar de postura política una vez obtenido el cargo. De esta manera se produce la ruptura del vínculo de representación entre el elector y el elegido, el cual es nada menos que la base de nuestra democracia representativa.

“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” (Pericola MA, Linares Gonzales J p 249).

La ruptura de la representación se presenta como un tópico urgente que genera amplias discusiones.

En tal sentido Bobbio se permitió interpelar estos ejes rompiendo con las matrices pre concebidas: *“La primera equivocación de la que debemos liberarnos es que democracia representativa signifique lo mismo que Estado parlamentario”*, recordó y puntualizó: *“Del mismo modo que no todo Estado representativo es un Estado parlamentario, así también el Estado parlamentario puede no ser una democracia*



representativa”.

En el mismo sentido señala: *“lo que caracteriza a una democracia representativa es que el representante sea un fiduciario y no un delegado; con respecto al “qué cosa”, que el fiduciario represente los intereses generales y no los intereses particulares (Bobbio N: 2011...)”*.

En ese contexto será decisivo que, al abordar el problema concreto del transfuguismo, se alcance un equilibrio en el que, esto no debe olvidarse, el objetivo sea el de configurar una relación de representación, entre electores y elegidos, verdaderamente satisfactoria.

Dijimos anteriormente que la democracia del Estado Democrático de Derecho es una democracia de partidos y que el fortalecimiento de los mismos tendrá que ver con las formas de representación de los sujetos que el partido postula en una lista y somete al principio de soberanía popular.

García Pelayo reconoce que las bases de los gobiernos occidentales son organizaciones que son las encargadas de articular las demandas con la sociedad civil. Es urgente trabajar en nuestro contexto el fortalecimiento del Estado Democrático que se desarticula por los grupos económicos, medios anti sistémicos y la defraudación que se producen cuando el ciudadano ve que sus representantes manipulan ese poder originario derivado pero primario que se le otorga. Por lo que tal grave falta de conducta ética, política y democrática no puede sino ser sancionada con la destitución.

“Hay que recordar siempre que la relación de un elegido lo es principalmente con sus electores. También con el partido que lo ha promocionado, pero sobre todo –la relación que debiera prevalecer, la relación de verdadera representación- es con quienes lo han elegido, o con quienes pueden darle su confianza en un proceso electoral futuro.”

“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” (Pericola MA, Linares Gonzales J p 249).

Analicemos entonces el corpus constitucional: en el artículo 1 la Constitución Argentina aun post-reforma de 1994, en uso del poder originario, tomó la decisión política de la elección de una forma de gobierno: representativa.

Es el modelo representativo y lo dice más adelante en el artículo 22 cuando expresa



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

que no hay deliberación directa del pueblo sino a través de sus representantes. Esto funciona por supremacía constitucional como marco y límite para el actuar político de los tres poderes del Estado. La soberanía del pueblo se tramita a partir de la representación en elecciones libres y esta representación se ejerce por tiempos determinados.

Será desde la Teoría Política que el principio de legalidad y soberanía popular se planteará como íntimamente relacionado entre la división de poderes y la representación política, con énfasis en el poder Legislativo como el órgano donde el pueblo le otorga la potestad -por medio de un mandato de representación- de producir la Ley. La representación por partidos políticos o frente de partidos se constituye como límite y garantía contra el abuso de poder de los órganos del Estado Democrático de Derecho.

“El proceso histórico que deviene en la conjunción del liberalismo político el modelo de división de poderes, con el mecanismo de la representación política, ambas bases para la democracia constitucional moderna” (Pericola MA, Linares Gonzales J p 255).

Nuestra legislación tanto a nivel nacional como provincial es contundente al expresar el rol fundamental y exclusivo de los partidos políticos como postuladores de candidatos a los cargos electivos. Nadie puede ser elegido si no es candidateado por un partido político. Ya la Constitución Nacional en su art. 38 dispone que: *“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. La Constitución les garantiza ... la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos...”*. Tal precepto es regulado en la ley_23.298 cuando en su artículo 2 expresa: *“Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.”*

“... la validez constitucional de esta finalidad es lo que justifica en último término lo impuesto por el legislador, y esa validez se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales... sino que es también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático” Tribunal Constitucional de España SSTC 75/1985.

“(.) el monopolio de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas, es



reflejo de la dimensión objetiva del derecho al sufragio o, en otras palabras, de su concepción como función pública más que como derecho fundamental, que exige la matización del principio (derecho de libertad) con el propósito de mejorar los resultados (organización de la representación)” (Jacobo R 2008 p 3).

Por su parte el art. 29 de nuestra Constitución Provincial establece que *“Los partidos políticos concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo...”* Tal principio es luego regulado por la Ley Nº 6.808, cuando en su artículo 1º dispone *“Los partidos son sujetos auxiliares del Estado e instituciones fundamentales necesarias para la formación y expresión de la voluntad política del pueblo. Sin perjuicio de sus otras funciones, les compete en forma exclusiva la postulación de candidatos para el desempeño de funciones públicas electivas...”*.

También nuestra Constitución Provincial dispone con claridad que las bancas pertenecen a los partidos políticos. Tenemos así el artículo 32 cuando al fijar el modo de composición de la Cámara de Diputados dice: *“...correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos”*.

“La referencia a los partidos políticos en el artículo de la Constitución no debe interpretarse, según su lectura, como el fundamento constitucional del monopolio que al efecto establecen los numerales impugnados del Código Electoral sino como la mención de una forma, entre otras, de aspirar a los puestos de elección popular. Los accionantes invocan, además, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos que contempla, como un derecho humano, la participación ciudadana directa en los asuntos políticos de los países y no sólo a través de una forma específica de asociación política.” (Jacobo R 2008 p 5).

En cuanto a los concejales, la Ley Orgánica de Municipalidades 2756 también refiere a que las bancas son de los partidos: *“ARTICULO 101. Se proclamarán concejales los que resulten electos por aplicación de las normas señaladas, hasta completar el número de los que deban elegirse conforme a la convocatoria, y siguiendo el orden de lista oficializada por cada partido que haya obtenido cargos”*. Es decir, el que obtiene los cargos es *“el partido” no el candidato individual*.

Se concluye entonces que el *“tránsfuga”* al abandonar al partido por el cual fue electo para adherir a otra facción política, nueva o ya existente, no hace sino alterar la



representación establecida por la Constitución y la Ley y elegida por los ciudadanos. Defrauda de esta manera al partido que lo postuló y desobedece el mandato otorgado por el elector, debilitando la credibilidad del ciudadano en la política y en la democracia representativa.

En el derecho comparado, destacamos el caso español, donde el transfuguismo es considerado una de las principales causas de inestabilidad en la gobernabilidad de las Corporaciones Locales. En la Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero 2011 (BOE del 29/01/2011), que reforma el régimen electoral, se ha dicho: *“Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo «tránsfugas», pero sí que con su actuación modifiquen*

la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal”.

En este caso, la modalidad dispuesta por esta Ley Orgánica, está dirigida a impedir que los concejales puedan posicionarse en una moción de censura, para modificar la voluntad popular al elegir al Alcalde. Consiste, como surge de la nueva redacción dada al artículo 197.1 a) de la LOREG, en que el voto del concejal que pertenece o perteneció a la candidatura del alcalde censurado y los de los demás concejales que hayan dejado de pertenecer a la candidatura por la que salieron elegidos quedan neutralizados al haberse reforzado la mayoría necesaria para que prospere la moción.

Por su parte, la Constitución de Portugal, va aún más allá. En su artículo 160, entre las causas por las cuales los diputados pueden perder sus mandatos establece: *“1. Pierden el mandato los diputados: c) Que se inscriban en un partido distinto por el cual se presentaron en las elecciones”.*

Consideramos entonces fundamental que a nuestro sistema legal se incorpore una norma destinada a proteger al sistema democrático de tales conductas disvaliosas, y presentamos este proyecto de ley para que quien incurra en ellas sea debidamente sancionado. En concordancia con lo dispuesto por el art. 50 de la Constitución



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Provincial en cuanto a la potestad disciplinaria de las Cámaras sobre sus miembros, es que proponemos que sean éstas quienes juzguen tales casos ya que constituyen sin duda un *“desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones”* tal como prevé el mandato constitucional. Nótese que incluso la jurisprudencia nacional ha sido concordante en cuanto a que es el órgano colegiado la autoridad natural para juzgar tales inconductas.

Tal como lo regula la constitución portuguesa, entendemos que la sanción para esta grave falta ética y jurídica no puede ser otra que la destitución, ya que sólo con el apartamiento del *“tránsfuga”* y la incorporación de su reemplazo legal (que obviamente pertenecerá a la agrupación política que aquél había abandonado), se restablecerá la debida representación de la voluntad popular. Recuperará también de esta manera la clase política la credibilidad de parte de la sociedad que tan mermada se encuentra.

Estimamos también que debe otorgárseles a los partidos políticos la facultad de ser denunciadores de los hechos de transfuguismo, porque son éstos los afectados inmediatos o directos de tales conductas, quienes más rápidamente pueden detectarlas y quienes mejor representan a la voluntad popular expresada a través de los votos obtenidos.

En el marco del control de convencionalidad debemos tener en cuenta lo dictaminado en los temas abordados por los órganos del sistema interamericano de Derechos Humanos. Así la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha expresado en el sentido de que *“El ejercicio de los derechos políticos es ‘inseparable’ de los otros derechos humanos fundamentales”*.

En el Análisis de los dictámenes del sistema, aclara el autor: *“Es necesario señalar que respecto a la aplicación e interpretación de los derechos políticos confluyen los principios interpretativos derivados del derecho internacional público —la CADH es un Tratado internacional— y los principios derivados del Derecho Constitucional —la Convención recepta y contempla derechos reconocidos en los textos constitucionales de los países de la región y completa e integra su alcance, ello sin perjuicio de su jerarquía en el ordenamiento jurídico de cada Estado—. Entendiendo que no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos, el principio democrático es el principio fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de estos derechos, que además deben ser operativizados por los estados, sin*




CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

discriminación como "oportunidades". (Dalla Via A 2011)

El Proyecto que presentamos respeta los principios fijados por los organismos Internacionales: a) El principio democrático, b) El principio de igualdad y no discriminación, c) El principio de efectividad de los derechos políticos, y tiene como principal objetivo un proceso de fortalecimiento de los partidos políticos, donde se priorice la ideología y posturas de estos que son producto de un proceso grupal y no individual.

El partido político es el único que puede garantizar, si es que se lo jerarquiza y se le da la función, el cumplimiento de promesas electorales y planes de gobierno proyectados, jerarquizando la política y la confianza que es necesaria en todo sistema democrático.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto.


HÉCTOR CAVALLERO
Diputado Provincial