

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**TRANSFUGUISTO POLÍTICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA
NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN GUATEMALTECA**

AZUCENA ESPERANZA ZELADA ORELLANA

GUATEMALA, MAYO DE 2013

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**TRANSFUGUISMO POLÍTICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA
NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN GUATEMALTECA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

AZUCENA ESPERANZA ZELADA ORELLANA

Previo a conferírsele al grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, mayo de 2013

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta: Licda. Jacqueline Ziomara Archila Chávez
Secretario Lic. César Augusto López López
Vocal: Lic. Belter Rodolfo Mancilla Solares

Segunda Fase:

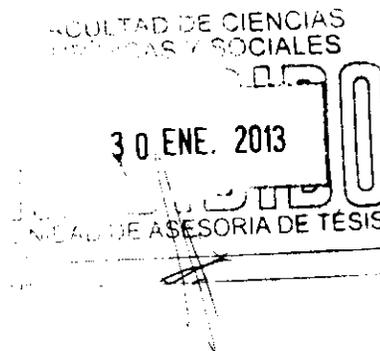
Presidente: Lic. José Alejandro Alvarado Sandoval
Secretaria: Licda. Ileana Noemí Villatoro Fernández
Vocal: Lic. Héctor Orozco y Orozco

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Guatemala, 30 de enero de 2013.

Doctor:

Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.



Respetable Licenciado:

Tengo el honor de dirigirme a usted, con el objeto de informarle de que conformidad con el nombramiento de fecha tres de mayo de dos mil once, por medio del cual se me nombra para asesorar el trabajo de Tesis de la estudiante AZUCENA ESPERANZA ZELADA ORELLANA, intitulado "TRANSFUGUISTO POLÍTICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN GUATEMALTECA", manifiesto lo siguiente:

- a) En virtud de lo requerido, procedí a asesorar el trabajo de Tesis de la Bachiller Zelada Orellana, el cual presenta un análisis del fenómeno del Transfuguismo Político en el Congreso de nuestro país; actividad que ha alcanzado un relevante desarrollo dentro del quehacer político, en virtud de que los señores diputados han encontrado una forma fácil de cambiarse de un Partido Político a otro, velando únicamente por sus intereses personales sin importarles los intereses de los electores o del Partido Político que los postuló.
- b) La sustentante desarrolló su trabajo de investigación planteándolo de acuerdo a la realidad que vive el país. Todo lo cual representa un aporte claro y efectivo para evitar el transfuguismo de los representantes de los guatemaltecos ante el Congreso. Dentro del desarrollo del trabajo, la Bachiller Zelada Orellana, utilizó en forma ordenada el método analítico, enjuiciando cada actitud de los diputados, cuando por razones puramente personales cambian no solo de partido sino de ideología, que no es más que el reflejo de sus intereses personales. Dentro del desarrollo de este interesante trabajo, aplica tanto al método inductivo como el deductivo conteniendo una sustentación científica, que exige nuestra casa de estudio dentro del requerimiento del normativo respectivo.
- c) En cuanto a la redacción, está compuesta por cuatro capítulos; mismos, que contienen todos los lineamientos requeridos y la estructura formal necesaria para la elaboración de Tesis.

- d) El trabajo de investigación no contiene cuadros estadísticos debido a que no fue necesario realizarlos.
- e) De conformidad con la asesoría de Tesis realizada, se llegó a la conclusión de que la sustentante elaboró un trabajo de investigación valioso y necesario, toda vez que se tome en cuenta social, política y legalmente en el proceder de los políticos en general.
- f) En relación a las conclusiones y recomendaciones, merecen un análisis pormenorizado y una crítica constructiva, ya que las mismas llevan como finalidad una propuesta clara para que la figura del transfuguismo se encuentre regulado en la legislación guatemalteca, aportando esta Tesis una serie de propuestas para que esta actividad ya se encuentre debidamente regulada y, que al ser acatadas, se espera obtener resultados positivos que contribuyan a la erradicación del transfuguismo.
- g) También se hace constar que la bibliografía que sirvió para desarrollar el presente trabajo de investigación es la adecuada, es reciente y está acorde y exacta para cada uno de los temas desarrollados en la investigación realizada.

Por lo tanto, considero que el trabajo de Tesis se ajusta a los requerimientos técnicos y científicos que se deben cumplir de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE** a efecto de que continúe su trámite y por consiguiente, pueda ser sometido a su discusión y finalmente su aprobación en el Examen Público de Tesis correspondiente.

Me suscribo de usted, muy atentamente.



Lic. Sergio Danilo Conde Cardoza
Abogado y Notario
Colegiado No. 8,843
Asesor

Licenciado
Sergio Danilo Conde Cardoza
Abogado y Notario



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 11 de febrero de 2013.

Atentamente, pase al LICENCIADO AMILCAR FILIBERTO QUIÑONEZ GARCÍA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante AZUCENA ESPERANZA ZELADA ORELLANA, intitulado: "TRANSFUGUISMO POLÍTICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN GUATEMALTECA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyr.

Lic. Amilcar Filiberto Quiñónez García
Abogado & Notario

Sololá, 18 de febrero de 2013

Doctor:
Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

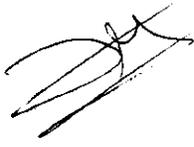


Doctor Mejía Orellana:

De conformidad con el nombramiento de esa Unidad fechado el once de febrero del año dos mil trece en el que fui nombrado Revisor del trabajo de Tesis de la Estudiante AZUCENA ESPERANZA ZELADA ORELLANA, intitulado “TRANSFUGUISMO POLÍTICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN GUATEMALTECA”, la cual fue asesorada por el Licenciado Sergio Danilo Conde Cardoza; procedí a la revisión correspondiente y habiendo concluido la misma, me permito informar lo siguiente:

1. Procedí a revisar el trabajo presentado por la Bachiller Zelada Orellana, el cual considero de gran importancia debido a que el Transfuguismo Político es una actividad muy frecuente en nuestro medio y que afecta directamente a los intereses de la población e influye de manera negativa el quehacer de los Diputados.
2. La estudiante presenta su trabajo con el afán de contribuir a que se regule el Transfuguismo Político en nuestra legislación, ya que queda demostrado que de seguir realizándose sin normativa alguna, va a seguir afectando el buen desempeño de la labor legislativa en el Congreso de la República.
3. La Bachiller Zelada Orellana realizó la investigación basándose en la actualidad del país, utilizando para el efecto la metodología y técnicas científicas adecuadas para sustentar de la mejor manera el análisis emprendido, enfocando el tema con propiedad y objetividad.

Lic. Amilcar Filiberto Quiñónez García
Abogado & Notario



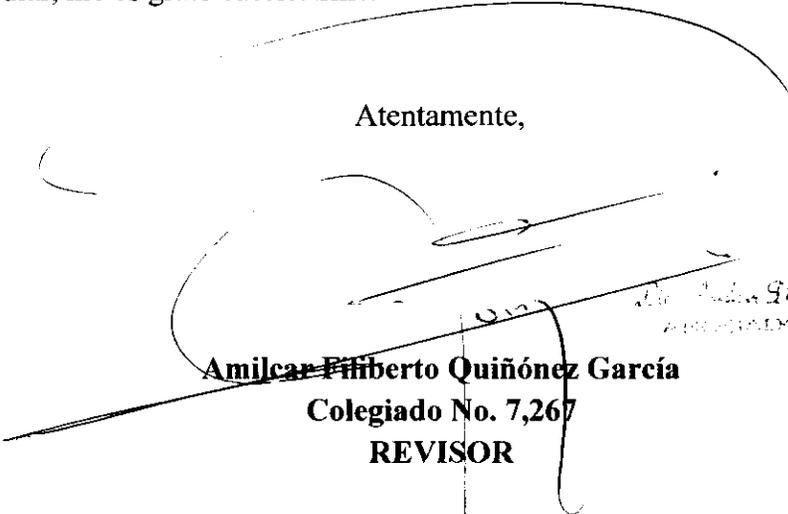
4. De conformidad con la revisión realizada, se llega a la conclusión de que la bibliografía utilizada es la adecuada porque muestra congruencia con los temas desarrollados dentro de la investigación, atendiendo su naturaleza y ámbito. Además, que la redacción es clara y comprensible ya que ortográfica y gramaticalmente está adecuada para no dejar lugar a dudas en cuanto a lo que la autora pretendió dar a conocer.

5. Finalmente, considero que la estudiante planteó conclusiones y recomendaciones congruentes con el contenido de su trabajo, planteando puntualmente la necesidad de regular este fenómeno para poder frenar el cambio irresponsable de un Partido Político a otro por parte de los Diputados.

Por las razones anteriormente expuestas, considero que el contenido del trabajo sometido a consideración, cumple a cabalidad con lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, llenando los requisitos y las expectativas deseadas en el desarrollo de la investigación que la estudiante Zelada Orellana llevó a cabo; por lo que procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE** para que el trabajo presentado a mi consideración, pueda ser discutido en el Examen Público correspondiente.

Sin otro particular, me es grato suscribirme.

Atentamente,

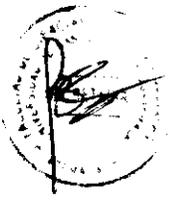


Amilcar Filiberto Quiñónez García
Colegiado No. 7,267
REVISOR

Lic. Amilcar Filiberto Quiñónez García
ABOGADO Y NOTARIO

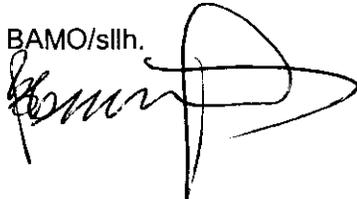


FACULTAD DE CIENCIAS
 JURÍDICAS Y SOCIALES
 Ciudad Universitaria, zona 12
 GUATEMALA, C.A.



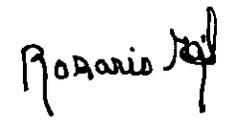
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de abril de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante AZUCENA ESPERANZA ZELADA ORELLANA, titulado TRANSFUGUISMO POLÍTICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN GUATEMALTECA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/slh.



 Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO







DEDICATORIA

A DIOS Y A LA VIRGEN MARÍA:

Por tener mi vida en sus manos. Por acompañarme, guiarme y llenarme de bendiciones a lo largo de mi existencia.

A MIS PADRES:

Sonia, por ser la persona más maravillosa, por tu amor, por tu ternura y el soporte que siempre me has brindado. Gracias por ser mi inspiración y la mejor prueba del amor de Dios en mi vida; y Jorge Mario, por ser para mí un gran hombre al que siempre he admirado, por contagiarme tus mayores fortalezas y por ser el centro de mi vida y de mi familia. Ustedes son los pilares, los nortes y las voces claras de mi corazón. Mis ideales, esfuerzos y logros han sido también suyos e inspirados en ustedes.

A MIS HERMANOS:

Marito, por ser mi más grande orgullo y mi mejor ejemplo; por estar a mi lado y enseñarme a andar por el camino que vas dejando; y Angel David, por ser la alegría de mi vida y mi motivación principal para salir adelante. Les agradezco por estar conmigo en cada paso que doy y les pido porque juntos sigamos luchado por lo que amamos.

A MIS ABUELOS:

Víctor y Jorge, por confiar siempre en mí y apoyarme en todo momento; a Yoli y Esperanza, por llenarme de bendiciones, cariños y cuidados a lo largo de mi vida. De manera especial a mi Mama Lala, por haber sido mi ejemplo vivo de fuerza, nobleza y amor.

A MIS TÍOS Y PRIMOS:

En general, por su cariño y apoyo incondicional en todos los aspectos de mi vida. A mi Tío Juanito por compartir conmigo el inicio de este sueño y celebrar junto a mí este feliz final. Con especial cariño a Mariángel, Marianita y Margarita, que sirva este logro como motivación para alcanzar todo lo que se propongan.



A: Mis amigos, compañeros y personas especiales por dejarme entrar en sus vidas y por compartir conmigo un poco de cada uno de ustedes. Cada momento se convierte en memorable si ustedes están conmigo. Especialmente, a Bianca y Fernando por ser las personas que el destino eligió para que fueran mis mejores amigos.

A: La siempre gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala y a la tricentenaria Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por permitirme formarme profesionalmente dentro de sus aulas y en especial, por haberme enseñado a luchar incansablemente por cumplir mis sueños.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Organismo Legislativo guatemalteco.....	1
1.1. Breve reseña histórica del Congreso de la República.....	2
1.2. Marco legal actual.....	6
1.3. Integración actual.....	6
1.4. Atribuciones.....	8
1.5. Principales funciones del Congreso de la República.....	10
1.5.1. Función de representación y dirección política.....	10
1.5.2. Función legislativa.....	12
1.5.3. Función de control y fiscalización.....	14
1.6. Órganos legislativos.....	17
1.7. Conformación de bloques legislativos.....	19
1.8. Sesiones.....	19
1.9. Diputados al Congreso de la República.....	21
1.9.1. Requisitos para optar al cargo de diputado.....	22
1.9.2. Limitaciones para optar al cargo de diputado.....	27
1.9.3. Prerrogativas o privilegios de los diputados.....	27
1.9.4. Sanciones a los diputados.....	28
1.9.5. Conclusión del cargo de diputado.....	29

CAPÍTULO II

2. Antecedentes del transfuguismo político en Guatemala.....	33
2.1. Transfuguismo.....	35
2.2. Tránsfuga.....	37
2.3. Clases de transfuguismo.....	39
2.4. Causas de su existencia.....	40
2.4.1. Intereses y recursos.....	41
2.5. Consecuencias del fenómeno.....	45
2.5.1. Costos de transacción.....	48
2.6. Análisis del caso de Guatemala respecto al transfuguismo.....	48

CAPÍTULO III

3. Transfuguismo en América Latina.....	55
3.1. Bolivia.....	57
3.2. Brasil.....	59
3.3. Colombia.....	60
3.4. Ecuador.....	60
3.5. Argentina.....	61
3.6. Perú.....	62
3.7. Comportamiento del transfuguismo en Centroamérica.....	63
3.7.1. Honduras.....	65
3.7.2. El Salvador.....	66
3.7.3. Nicaragua.....	68
3.7.4. Costa Rica.....	69

	Pág.
3.7.5. Panamá.....	70
3.8. Reflexiones sobre el transfuguismo	71

CAPÍTULO IV

4. Propuesta para la regulación en la legislación guatemalteca del transfuguismo político.....	75
4.1. Situación actual del transfuguismo en la legislación guatemalteca.....	77
4.1.1. ¿Quiénes se pronuncian a favor del transfuguismo como una oportunidad democrática?.....	80
4.2. Propuestas.....	82
4.2.1. El escaño corresponde al partido político.....	82
4.2.2. El escaño no corresponde ni al partido ni al representante.....	83
4.3. Otras propuestas.....	85
4.3.1. Elaboración de un requisito numérico para la conformación de las bancadas.....	85
4.3.2. Prohibición o no de la constitución de bancadas por agrupaciones que no se hayan enfrentado ante el electorado como partidos políticos...88	88
4.3.3. Incorporación automática de los diputados tráfugas a un grupo mixto.....	89
4.3.4. Creación del status de diputado no adscrito para diputados tráfugas.....	90
4.3.5. Limitación de los cambios de bancada de modo temporal.....	91
4.3.6. Prohibición o no de la incorporación de tráfugas a una bancada ya existente.....	92

	Pág.
4.3.7. Atribuir los recursos administrativos a las bancadas parlamentarias.....	92
4.3.8. Fortalecimiento de los partidos políticos.....	93
CONCLUSIONES	97
RECOMENDACIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	101

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se realiza por la necesidad de estudiar a profundidad el fenómeno del transfuguismo político que se da en el Congreso de la República de Guatemala y de proponer mecanismos que sancionen, limiten o prohíban esta actividad, ya que de continuar en el país, se podrá observar el punto de colapso y agotamiento en el modelo de los partidos políticos derivado de la falta de la mística de servicio, ética y visión de nación; provocando como consecuencia lógica, electores sintiéndose defraudados y diputados sin orientación enlistándose en un partido político por la razón equivocada.

En nuestro medio, el transfuguismo político es un fenómeno que describe la migración de un miembro de un partido político que lo llevó al Congreso de la República para unirse a una agrupación diferente. No es una actividad nueva y ha ocurrido con mucha frecuencia desde que se instauraron los gobiernos civiles a partir de 1987. Desde ese entonces, la percepción generalizada es que el mundo de la política guatemalteca no está regida por los principios, valores y las buenas ideas, sino por los intereses y conveniencias de la clase política; y que la integridad, la autenticidad y la transparencia han cedido el paso a la codicia, la inmoralidad, la mala intención, la opacidad y el abuso de poder.

La hipótesis planteada al inicio de la investigación fue comprobada, ya que el transfuguismo político es una actividad que representa una traición al electorado y al grupo político que ha respaldado al diputado durante su campaña electoral. El cambio de agrupación beneficia únicamente al diputado tráfuga por las nuevas alianzas económicas y políticas que logra y deja a un lado los intereses de los electores.

Es así como el objetivo de la presente investigación es presentar el transfuguismo político como un problema actual en el Congreso de la República que debilita la credibilidad y la confianza tanto en el propio Organismo como en los legisladores, siendo una posible solución la regulación de este fenómeno dentro de la legislación guatemalteca para limitarlo o eliminarlo.

Un correcto análisis de esta problemática nos dará una mejor posición para juzgar desde la perspectiva normativa aquellos elementos del sistema que están o no contribuyendo a los ideales políticos de la sociedad. Esto es de especial importancia en la investigación, ya que fortalece la necesidad de reformas en la legislación para enmendar estas actitudes políticas que van en contra de la ética y la moral.

En el presente trabajo se utilizó el método analítico que permitió desglosar todo el conocimiento en partes con relación al fenómeno del transfuguismo político para examinar el tema de una mejor manera. Asimismo, se empleó el método sintético para analizar por separado las causas que originan la actividad objeto de estudio, así como sus consecuencias y su posible solución; y por último, se utilizó la técnica de la entrevista para profundizar en el tema y conocer la opinión de las personas que han tenido contacto directo con este fenómeno político.

La tesis quedó estructurada de la siguiente forma: El capítulo I incluye una parte referente al Organismo Legislativo guatemalteco, al Congreso de la República y a los diputados al Congreso de la República; en el capítulo II se describe el transfuguismo político en el Congreso de la República como tal, sus antecedentes, causas y consecuencias; en el capítulo III, con el objeto de tener un panorama más amplio de este fenómeno, se incluye un análisis del mismo en países de América Latina tales como Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Panamá y los países centroamericanos; y por último, en el capítulo IV se presentan propuestas para la regulación en la legislación guatemalteca de este fenómeno.

En base a lo anterior, se espera que esta investigación contribuya a cubrir el vacío legal que afecta la institucionalidad y la democracia en Guatemala y que las conclusiones y recomendaciones que se proponen, puedan ser de utilidad para toda aquella persona que utilice de referencia el presente trabajo.

CAPÍTULO I

1. Organismo Legislativo guatemalteco

El poder legislativo es uno de los tres organismos que tradicionalmente conforman el poder de un Estado. Montesquieu propuso en su célebre libro El Espíritu de las Leyes, que las funciones del Estado se dividieran en distintos poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), para que mediante un arreglo de las cosas el poder controle el poder, a fin de evitar la tiranía.

El Organismo Legislativo es un órgano colegiado de tipo ordinario y permanente, de carácter representativo, cuya legitimidad deviene de la voluntad popular enunciada por medio del voto en sufragio universal.

Es integrado por el número de diputados regulados por la ley con base en el sistema de asignación de escaños o curules que ésta establece. Pueden estar integrados por una o dos cámaras. Sus funciones son de carácter diverso, pero las tres más importantes dentro de las cuales se podrían subsumir éstas, son: la función de creación, que es la función esencial del poder legislativo acorde a su legítima investidura como órgano electo por el pueblo; el ejercicio de los controles interórganos (horizontales) y el ejercicio de los controles interórganos (verticales).¹

¹ Blanco, Ligia y Susan Batres. El Congreso de la República de Guatemala, estructura y funcionamiento. Pág. 3.

1.1. Breve reseña histórica del Congreso de la República de Guatemala

Para analizar los antecedentes de la institución, me basaré en el digesto constitucional de Guatemala que es en donde se comprueba el protagonismo que ha tenido a lo largo de la historia política de Guatemala, al ser el máximo ente de representación que, conforme el transcurrir del tiempo, ha logrado una positiva evolución que lo ha convertido en el órgano asesor, creador de leyes y contralor político que es hoy día.

Indica el autor Jorge Mario García Laguardia: "... en la junta de Bayona que reunió Napoleón, las provincias tuvieron representación por medio de seis diputados, estando el Reino de Guatemala representado por Francisco Cea, que vendrá a ser el primer diputado que representa a Guatemala. Posteriormente el Rey de España estableció que tendrían representación en las Cortes Extraordinarias, diputados de los Virreinos y Capitanías, en ese entonces Guatemala estuvo representada por los diputados suplentes Andrés y Manuel del Llano, destacando más adelante el diputado Antonio Larrazábal".²

La declaración de independencia del 15 de septiembre de 1821, fue el punto de partida para que surgiera una nueva Asamblea Nacional Constituyente que resolvería declarar las provincias unidas de Centroamérica libres e independientes de la antigua España, de México y de cualquier otra potencia; el 1 de julio de 1823.

² Barrera Melgar, Iván. *Instituciones del derecho parlamentario*. Pág. 26.

En ese mismo año se establecen las bases constitucionales que determinaban una forma de gobierno republicano, representativo y federal, regulando que habría un Congreso y un Senado Federal, lo que venía a ser un sistema casi bicameral, en el cual al Congreso le correspondía hacer las leyes y al Senado sancionarlas. Asimismo estableció que cada Estado tendría un poder legislativo que residiría en el Congreso de representantes elegidos por el pueblo cuya función era hacer leyes, ordenanzas y reglamentos. Con estas bases se formuló la Constitución de la República Federal de Centroamérica

El 11 de octubre de 1825, se decreta la Constitución Política de la República de Guatemala, que determinó que el poder legislativo estaba delegado a la Asamblea compuesta por representantes electos libremente por el pueblo; pero esta elección era por Juntas Electorales Populares que elegían a los miembros de la Junta de Distrito y estos a su vez elegían a los miembros de la Junta Departamental, que eran los que elegirían en última instancia a los diputados.

La Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879 determinó que: "El Legislativo radica en la Asamblea Nacional compuesta por diputados designados en elección popular directa"; también nace la figura del Vicepresidente elegido de la misma forma que el Presidente. Esta ley constitutiva tuvo varias reformas que no modificaron el sistema del poder legislativo aunque alteraron algunas de sus atribuciones.

A raíz de la Revolución del 20 de Octubre de 1944, se determinan los principios de la Revolución y en 1945 se concretan al decretarse la Constitución Política de la República de Guatemala; cuyo sistema de gobierno era democrático y representativo; estableció que la soberanía radicaba en el pueblo quien la delegaba para su ejercicio en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Reguló que los diputados fueran electos un representante por cada cincuenta mil habitantes o fracción que pasara de veinticinco mil; si algún departamento de la República no podía hacerse representar conforme a la regla anterior, tendría derecho sin embargo a elegir un diputado.

También reguló que las minorías en elección de cuerpos colegiados tendrían representación. Estableció que los diputados representaban al pueblo y no a sus electores y no podían darse ni aceptarse un mandato imperativo y obligatorio. Nacen las figuras de Ministro y Consejo de Ministros; y en el Artículo 7 transitorio, determinó que la Asamblea Legislativa funcionaría con el nombre de Congreso.

La Constitución Política de 1945 fue derogada por la Constitución de 1956, la que continuó regulando que la soberanía radicaba en el pueblo y era ejercida por el Legislativo y por el Ejecutivo, no estableció a quien representaban los diputados. Posteriormente es emitida una nueva Constitución Política, la de 1965. Esta nueva Constitución reguló que la potestad legislativa correspondía al Congreso de la República de Guatemala; que se componía de diputados electos por sufragio universal y representaban a la Nación.

En 1985 se emitió una nueva Constitución Política de la República de Guatemala que entró en vigencia el 14 de enero de 1986; la cual regula en su Artículo 141 que: “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”.

También el Artículo 152 establece que: “El Poder Público. El poder proviene del pueblo...” y en el Artículo 157 que: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

Como se puede observar en esta breve reseña histórica, el Congreso de la República de Guatemala ha tenido distintas denominaciones: Congreso Federal, compuesto del Senado y de la Cámara de Representantes, de una sola Cámara; la Asamblea de Representantes, Cámara de Representantes, Asamblea Nacional y Congreso como se le conoce actualmente.

Así también, se observa según lo expresado en los párrafos anteriores, que a través del tiempo le han otorgado a este importante organismo del Estado la potestad de decretar, reformar y derogar leyes y que; en un momento importante de la historia sociopolítica de Guatemala, le correspondió también la potestad de interpretarlas.

1.2. Marco legal actual

El fundamento legal del Congreso de la República se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en 1985; misma que fue modificada debido a diversas dificultades políticas que el país atravesó durante el año 1993.

De acuerdo con la Constitución Política de 1985, entre otras cosas, se creó la Ley Electoral y de Partidos Políticos que norma todo lo relacionado al sistema de partidos políticos y al sistema electoral.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo, entró en vigencia con sus reformas el 21 de diciembre de 1994, bajo el Decreto 63-94. Esta ley regula lo relativo a la estructura, funcionamiento y organización del Congreso de la República y rige además los principios de las prácticas de representación democrática y la administración transparente de los asuntos del Legislativo.

1.3. Integración actual

El actual Congreso de la República de Guatemala se basa en dos sistemas de integración:

- a) “El Sistema de Diputaciones Distritales, que se refiere a que cada distrito electoral está en su derecho de elegir a un diputado y a uno más por cada 80,000 habitantes, y;
- b) El sistema de Diputaciones por Listado Nacional, que implica la elección de diputados en una proporción equivalente a la cuarta parte del total de diputados electos por los distritos electorales”.³

De acuerdo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para la distribución de diputaciones de ambos sistemas, se utiliza la representación proporcional de minorías a través del método D'Hondt, aplicado con el fin de repartir proporcionalmente los escaños en un Congreso, así: En el distrito o en la lista nacional, se ordenan los votos obtenidos por partido, desde el que tuvo más votos hasta el que tuvo menos. Luego se divide el número total de votos por partido de la primera columna entre dos y el resultado se coloca en la segunda columna; esa misma cantidad se divide entre tres, y así sucesivamente.

Por tal razón, cada partido obtendrá las curules que le corresponden, pudiendo luego ejercer sus funciones por un periodo de cuatro años con posibilidad de ser reelectos.

³ Blanco, Ligia y Susan Batres. **Ob. Cit.** Pág. 19.

1.4. Atribuciones

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 157 le confiere al Congreso de la República, entre otras atribuciones, la de legislar, controlar al Ejecutivo y aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

Por su calidad de organismo del Estado, también existen otras facultades propias del Congreso de la República que se encuentran especificadas en el Artículo 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo éstas:

- a) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;
- b) Aceptar o no la renuncia del Presidente o Vicepresidente de la República;
- c) Dar posesión de la Presidencia al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente;
- d) Conocer anticipadamente sobre la ausencia del territorio nacional del Presidente o Vicepresidente;
- e) Elegir a los funcionarios de conformidad con la ley, aceptarles o no la renuncia y reelegir a quienes han de sustituirlos;

- f) Desconocer al mandatario, si habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En este caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;

- g) Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Viceministros de Estado cuando se encuentren encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia, Subsecretarios que lo sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación;

- h) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo.

En el Artículo 170 constitucional, se encuentran las atribuciones específicas:

- a) Calificar las credenciales que extiende el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos;

- b) Nombrar y remover a su personal administrativo;

- c) Aceptar y remover a su personal administrativo;

- d) Llamar a los diputados suplentes en caso lo amerite la ocasión;
- e) Elaborar y aprobar su presupuesto para ser incluido en el del Estado;
- f) Establece su propia agenda;
- g) Todas las demás atribuciones que le asigne la Constitución Política y otras leyes.

1.5. Principales funciones del Congreso de la República de Guatemala

Por ser uno de los tres poderes del Estado, la legislación le otorga funciones específicas al Congreso de la República de Guatemala, siendo las más importantes las que a continuación se detallan:

1.5.1. Función de representación y dirección política

“Esta función no aparece precisa en la ley, más bien es una función implícita que se sustenta en el sufragio universal; por lo que puede ser considerada como una de las más relevantes que el Congreso de la República desempeña; debido a que la relación entre la opinión pública del pueblo expresada mediante las elecciones y la respectiva composición del Congreso que resulta de ella, lo configura como el órgano idóneo para debatir acerca de los grandes problemas de la sociedad.

El proceso de elecciones legitima la representación de las autoridades electas, lo cual les brinda la potestad de mandato y obligatoriedad de rendir cuentas a los ciudadanos”.⁴

El Congreso es la única instancia gubernamental en la que existe una representación con derecho a voz y voto de las distintas corrientes políticas. Cabe resaltar que de los poderes estatales, el Legislativo es el más político y representativo de todos, puesto que la potestad que tiene es bastante amplia.

Para el autor Gregorio Peces Barba constituye una función integradora profunda, porque es el único sistema capaz de integrar a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías.⁵

La dirección política del Congreso de la República está orientada a determinar los objetivos de la política nacional y a definir los medios o instrumentos para su consecución; en tanto que la función política de los parlamentos es impulsada a través de los partidos políticos.

⁴ Blanco, Ligia y Susan Batres. **Ob. Cit.** Pág. 28.

⁵ http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones_T_C/Control%20pol%C3%ADtico%20y%20jurisprudencia%20constitucional/06Primera%20parte%20la%20Asamblea%20Legislativa.pdf. **Primera parte; asamblea legislativa.** (Guatemala, 10 de enero de 2012).

A este respecto, la función de orientación política consiste en orientar los objetivos principales que propone el Gobierno de un país y en seleccionar los instrumentos y acciones para hacerlos realidad. Lo que se pretende resaltar es la aprobación de las políticas del Estado, como expresiones de la visión de largo plazo sobre determinadas cuestiones.

1.5.2. Función legislativa

Por esta función importante, se adjudica el nombre de Organismo Legislativo a la institución, siendo sus funciones medulares; la emisión, modificación o derogación de leyes. En esta función los diputados deben basarse tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala como en los tratados internacionales.

“La función legislativa implica que, además de presentar, conocer y aprobar proyectos que estén orientados a la aprobación de leyes, se deben presentar proyectos de resolución, acuerdos legislativos y puntos resolutiveos. De manera que por medio de la función de aprobar proyectos de ley, los dignatarios de la Nación puedan presentar al Congreso, proyectos que emitan normas, modifiquen las ya existentes o bien, las derogue. Las comisiones de trabajo del Congreso de la República realizan en primera instancia esta función, en la cual presentan enmiendas a iniciativas presentadas por otros diputados o presentadas por alguna de las instituciones reconocidas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Una vez las comisiones de trabajo conocen los proyectos y emiten dictamen al respecto, prosigue la discusión en el Congreso ya dentro del proceso de formación de la ley".⁶

Una vez elaborada la iniciativa, ésta pasa a lectura en el Congreso, luego a la comisión que corresponde, la comisión dictamina, regresa al Congreso, se distribuyen copias a los diputados, pasa a primero, segundo y tercer debate, luego se discuten los artículos, se lee en su redacción final, se le asigna un número correlativo y el año de su aprobación.

Después de que ha sido firmada por el presidente del Congreso de la República y por dos secretarios, el decreto es enviado al Ejecutivo para su respectiva aprobación o veto. Si el Presidente de la República lo sanciona, se envía a publicación en el Diario Oficial, también conocido como Diario de Centroamérica y finalmente entra en vigencia en todo el territorio nacional.⁷

Si el presidente lo veta, el decreto regresa al Congreso de la República en donde debe reconsiderarse o rechazarse el veto. El Congreso puede rechazar las razones del veto, con las dos terceras partes el total de diputados, teniendo el Presidente la obligación de sancionar y promulgar el decreto.

⁶ Mijangos Contreras, José Luis. **Guía sobre prácticas parlamentarias**. Pág. 119.

⁷ http://www.congreso.gob.gt/procedimiento_legislativo. (Guatemala, 8 de diciembre de 2011).

En sistemas presidencialistas como el guatemalteco, la función legislativa resulta compartiéndose, ya que el Organismo Ejecutivo elabora leyes e interviene directamente en el proceso legislativo, presentando enmiendas, retirándolas, al vetarlas, etc. Esto significa que la producción legislativa muchas veces ha quedado en manos del Ejecutivo, quien gobierna legislando, alterando así, la función legislativa tradicional del Congreso.

Cuando el partido oficial tiene mayoría en el Congreso de la República, suele suceder que este órgano no logra generar sus propias decisiones, porque se da una especie de subordinación hacia el Ejecutivo, que es de donde suelen emanar las decisiones. Sin embargo, esto también puede considerarse como una ventaja, para que el proceso político de aprobación de leyes avance con mayor facilidad debido a que no se presentarán discusiones innecesarias. Por lo anterior, se cree que este sistema de representación cede demasiada autoridad al Ejecutivo, sobre todo en materia de formulación de políticas.

1.5.3. Función de control y fiscalización

La función de control y fiscalización implica la vigilancia de que el ejercicio de poder del Organismo Ejecutivo se mantenga apegado a la ley, así como el seguimiento al cumplimiento de todos aquellos compromisos que se asumen.⁸

⁸ <http://www.congreso.gob.gt/funciones>. (Guatemala, 8 de diciembre de 2011).

Para realizar esta función con mayor eficiencia, se han creado los siguientes instrumentos:

- a) Formación de comisiones: Con el propósito de investigar el involucramiento de funcionarios en actos de corrupción o ilegalidades o simplemente asuntos específicos que planteen problemas de interés nacional.
- b) Estudio y análisis del informe anual del Presidente de la República: Presenta la situación general del país, que incluye todo aquello que se haya hecho durante el año de gestión que se está reportando (Artículo 183 inciso i) Constitución Política de la República de Guatemala).
- c) Conocimiento de la memoria de actividades que presenta cada ministro de Estado: En ésta cada ministro tendrá que incluir la ejecución presupuestaria de cada ministerio. También deben examinar el informe anual del Procurador de Derechos Humanos, todo esto para fiscalizar la rendición de cuentas del Ejecutivo (Artículo 198 Constitución Política de la República de Guatemala).
- d) Las interpelaciones: Son instrumentos que permiten informar, verificar, debatir y orientar los posicionamientos de los ministros de Estado frente a temas específicos, como las leyes o negociaciones sobre las cuales estén trabajando (Artículo 166 Constitución Política de la República de Guatemala).

e) Voto de falta de confianza a los ministros: Los diputados pueden presentar su voto de falta de confianza a los ministros tras una interpelación. Dicho voto deberá ser avalado por el mínimo de cuatro diputados y luego debe ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta del total de diputados. Seguidamente el ministro debe presentar al Presidente de la República, su renuncia al cargo, haciéndolo también del conocimiento del Congreso de la República.

El mandatario puede aceptar o rechazar la renuncia. Si la acepta, el ministro queda destituido del cargo, si la rechaza el interpelado podrá recurrir ante el Congreso, dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza.

El Congreso votará nuevamente sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de diputados del Congreso de la República. Si se ratifica el voto de falta confianza el interpelado debe dejar el cargo de inmediato.

f) La aprobación y fiscalización presupuestaria: Es una función de control del Congreso de la República que está orientada a velar por el buen manejo de la cosa pública por parte de los funcionarios del Estado.⁹ Esto significa el control por parte del Legislativo de presupuestos e inversiones, así como de programas y proyectos realizados por el Ejecutivo.

⁹ Mijangos Contreras, José Luis. *Ob Cit.* Pág. 120.

La función de fiscalización del Congreso de la República debe partir de lo que establece el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para determinar si las entidades gubernamentales cumplen o no con dichos lineamientos.

Los diputados, las comisiones, o el mismo Congreso, pueden citar a los funcionarios del Ejecutivo para interrogarlos sobre las dudas que tengan, y estos tienen la obligación de asistir para dar las respectivas respuestas. Lo anterior no significa que sea lo mismo que la interpelación, sino puede ser solamente una citación.

1.6. Órganos legislativos

Los órganos del Congreso de la República de Guatemala son aquellos mediante los cuales se ejercen las diversas funciones congresistas, siendo estos los regulados en el Título II, Capítulos del I al VI de la Ley del Organismo Legislativo:

- a) Pleno del Congreso: constituye la autoridad superior integrada por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece la ley.

- b) Junta Directiva del Congreso: Conformada por el presidente, tres vicepresidentes y cinco secretarios. La elección se hace por planilla y por votación breve, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso.

Los miembros de esta Junta Directiva podrán durar en el ejercicio de sus funciones un período de un año con la posibilidad de reelegirse.

c) **Presidencia:** Es el cargo de más alta jerarquía que ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho organismo. Esta figura es a su vez presidente de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente.

Le corresponden las preeminencias, consideraciones y rangos que establecen las leyes, el ceremonial diplomático y las prácticas internacionales por ser presidente de uno de los tres organismos del Estado.

d) **Comisión Permanente:** Está compuesta por el presidente, tres secretarios designados por sorteo que practicará el presidente en presencia de los secretarios que integran la Junta Directiva y tres diputados electos por el pleno del Congreso. Si por cualquier razón el pleno no efectuare la elección, la Comisión Permanente se integrará con los tres vicepresidentes que conforman la Junta Directiva.

e) **Comisión de Derechos humanos:** Se conforma por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos.

f) **Comisiones de trabajo:** Cada comisión deberá tener por lo menos un miembro de cada bloque legislativo que así lo requiera y lo proponga. El número de miembros de cada comisión, no podrá ser menor de siete ni exceder de 15.

g) Comisiones extraordinarias y específicas: Pueden ser creadas de la forma que el Congreso acuerde.

h) Jefes de Bloque: Quienes conforman la Junta de Jefes de Bloque, deberán reunirse semanalmente con el presidente del Congreso para conocer y aprobar la orden del día o la agenda propuesta al pleno del Congreso.

1.7. Conformación de bloques legislativos

El Artículo 46 de la Ley del Organismo Legislativo regula dos formas para poder constituir bloques legislativos. La primera es de partido, que consiste en todos aquellos diputados que pertenecen al mismo partido que hayan alcanzado representación en el Congreso y que logren mantener la calidad de su partido conforme a la ley; y la segunda, independientes, que se refiere a 11 o más diputados que se han separado de sus partidos y se declaran independientes.

1.8. Sesiones

Hay siete diferentes clases de sesiones que se celebran en el Congreso de la República de Guatemala y que se encuentran reguladas en los Artículos 74 al 80 de la Ley del Organismo Legislativo, éstas son:

- **Preparatorias:** Se realizan para poder dar posesión a la nueva legislatura, dentro de los primeros diez días del mes de enero en que e inicie un nuevo período legislativo.

- **Ordinarias:** Se llevan a cabo en las fechas que el pleno del Congreso logre acordar e inician el 14 de enero.

- **Extraordinarias:** Solamente se celebran en caso sean convocadas por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo.

- **Permanentes:** Se realizan cuando el Congreso necesite tratar algún tema de emergencia. Es decir, se llaman permanentes, porque finalizan hasta que logran concluir el asunto que motivó la convocatoria.

- **Públicas:** Todas las sesiones ordinarias del Congreso pueden ser presenciadas por los ciudadanos que así lo deseen, siempre y cuando mantengan el orden dentro del recinto.

- **Secretas:** Solamente para tratar asuntos militares, de seguridad nacional, asuntos diplomáticos pendientes, antejuicios o delitos contra el pudor de menores de edad, se podrán realizar sesiones secretas.

- Solemnes: Se podrán llevar a cabo al abrir y cerrar los períodos de sesiones; al recibir el juramento de ley y dar posesión de sus cargos al Presidente o Vicepresidente de la República, Presidente del Organismo Judicial, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y todos aquellos magistrados y funcionarios que la ley regule; así como al recibir a Jefes de Estado extranjeros y en toda circunstancia que el pleno del Congreso así lo decida.

Los diputados tienen la obligación de asistir a todas las sesiones que celebre el Congreso, así como las que celebren las comisiones ordinarias y extraordinarias.

Para celebrar sesiones, el quórum se alcanza con la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

1.9. Diputados al Congreso de la República de Guatemala

Los diputados al Congreso de la República de Guatemala son funcionarios del Estado los cuales representan al pueblo en toda actividad política u otra actividad que competa a la población de Guatemala; es decir, son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece que los diputados, individual y colectivamente deben velar por la dignidad y prestigio del Congreso de la República y son responsables ante el pleno y ante la Nación por su conducta.¹⁰

1.9.1. Requisitos para optar al cargo de diputado

El Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que para ser electo diputado se requiere:

- a) Ser guatemalteco de origen; y

- b) Estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

En la opinión del autor Miguel Ángel Cuéllar Gálvez: "Para ocupar un puesto que por su naturaleza supone una gran responsabilidad, debiera exigirse que el aspirante posea conocimientos aunque sea mínimos, de la situación política, económica y social del país, sin embargo, en Guatemala para ser legislador no se requieren más requisitos que los indicados, basta, según la legislación, con que el aspirante sea guatemalteco de origen y se encuentre en el libre ejercicio de sus derechos ciudadanos.

¹⁰ http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso_de_la_República_de_Guatemala#Diputados. (Guatemala, 26 de enero de 2013).

Pues, una vez tome posesión del cargo, contará con asesores, nacionales y extranjeros, que sabrán, con suerte, aconsejarle sobre su quehacer, al frente de tan digno cargo dentro de la organización estatal guatemalteca”.¹¹

Precisamente por la ausencia de requisitos específicos se ha criticado, algunas veces, que determinados diputados no están preparados para desempeñar el cargo y que estando el país escaso de recursos económicos para cubrir tantas necesidades de la población, el Congreso de la República de Guatemala tenga que erogar fuertes cantidades de dinero para que tales personajes estudien y que a veces se inscriben pero no asisten o que se niegan a estudiar; críticas que persiguen, según sus autores, persuadir a la población electoral y a las autoridades correspondientes a que se exija a los próximos candidatos a ocupar el cargo de diputado, acreditar tener una preparación académica o al menos experiencia en el manejo de la cosa pública, para que no arriben al Congreso de la República de Guatemala a instruirse o a prepararse, sino a cumplir con el mandato respectivo; es decir, representar al pueblo y dictar las leyes, básicamente.

A este respecto, algunos autores indican que ningún ciudadano ni habitante tiene privilegios. El ciudadano tiene derechos políticos en su calidad como tal. Pero ni la profesión, la fortuna, las ideas, ni la cultura, autorizan diferencia alguna en su representación política.

¹¹ Cuéllar Gálvez, Miguel Ángel. *Análisis técnico jurídico del transfuguismo político como causa de ineficacia del Congreso de la República de Guatemala*. Pág. 37.

Esto último refuerza más el hecho de que los legisladores y su actuar, igualmente serán observadas por la colectividad en general para que puedan representar a todos los sectores.

Criterio éste que sigue la Carta Magna de Guatemala, al establecer en su Artículo 4º. que en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. De ahí que para ocupar un cargo de representación popular, no se exijan mayores requisitos.

No obstante, para que todos los sectores estén bien representados, sería ideal que todos los candidatos a diputados al Congreso de la República de Guatemala, como mínimo, supieran leer y escribir, y por qué no, contar con alguna preparación académica; esto para que puedan actuar en igualdad de condiciones a la hora de proponer, discutir y aprobar las leyes que sean necesarias para la población; pues de lo contrario, no les queda más que levantar la mano para aprobar lo que otros proponen, aun cuando ello no responda a las necesidades de la mayoría de los electores.

Respecto a los deberes y derechos políticos, la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que "son derechos y deberes de los ciudadanos: a) inscribirse en el Registro de Ciudadanos; b) elegir y ser electo". Artículo 136 de la Carta Magna.

Sin embargo, adicionalmente a los requisitos que la Constitución Política de la República regula para ser electo diputado al Congreso de la República de Guatemala; está el hecho que para resultar candidato a diputado, el aspirante no puede pretender hacerlo en forma individual, sino que debe pertenecer de manera obligatoria a una organización política, o sea, a un partido político; pues son estos los que tienen, entre otros, el derecho a postular candidatos a cargos de elección popular.

En relación a ello, la Corte de Constitucionalidad expresó: “ ... en la sentencia apelada se hace eco del concepto que de los partidos políticos se tiene en el Estado moderno, puesto que es efectivo que la postulación a determinados cargos (Presidencia y Vicepresidencia de la República y diputados) se hace de manera exclusiva por intermedio de tales organizaciones de Derecho Público, y por estos o por los comités cívicos electorales para otros (corporaciones municipales).

La pretendida individualización que supone el reclamo, implicaría desconocer el carácter de los partidos políticos, que son medios para determinar la política nacional (Constitución italiana); son medios que concurren a la formación de la voluntad política del pueblo (Ley Fundamental de Bonn) y del sufragio (Constitución francesa); y además, expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política (Constitución española).

Siendo capital el papel de los partidos en la organización de los procesos electorales, es correcto lo asentado en la sentencia que se examina, de que el derecho a ser electo que tienen los ciudadanos guatemaltecos es un derecho que no puede ejercitarse en forma autónoma e independiente, puesto que el mismo se canaliza por los partidos políticos y los comités cívicos electorales, que tienen la legitimidad para representar las individualidades que por disposición de la ley tienen unificada personería en una entidad...”.¹²

En consecuencia, los candidatos a diputados al Congreso de la República de Guatemala, deben estar inscritos o pertenecer a un partido político, que será el que los postule.

A propósito, la Ley Electoral y de Partidos Políticos dentro de su normativa establece que los partidos políticos que se encuentran legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos; son instituciones de derecho público con personalidad jurídica propia cuya duración es de carácter indefinido; es decir, que se rigen por sus propias normas, las cuales deben ser congruentes con la ley y con los objetivos específicos que persiga dicha organización política, y por último, que son responsables, a través de sus representantes, de los actos que ejecuten.

¹² Corte de Constitucionalidad. **Gaceta No. 18**. Expediente No. 280-90. Pág. 101. Sentencia de fecha 19-10-90.

1.9.2. Limitaciones para optar al cargo de diputado

El Artículo 164 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que no pueden ser diputados los funcionarios y empleados de los organismos Ejecutivo y Judicial, del Tribunal y Contraloría General de Cuentas de la Nación, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el director del Registro de Ciudadanos; los contratistas de obras y empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio. Tampoco pueden ser diputados los parientes o familiares del Presidente y Vicepresidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; etc.

1.9.3. Prerrogativas o privilegios de los diputados

Los diputados son dignatarios de la Nación y mientras ejerzan sus funciones, gozan de inmunidad personal; no pueden ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, posterior al conocimiento del informe del juez pesquisador que se debe nombrar para el efecto. Además, no asumen responsabilidad por opiniones emitidas, por su iniciativa y por la forma de conducir los negocios públicos en el desempeño de sus funciones. Lo anterior se encuentra regulado en el Artículo 161 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.9.4. Sanciones a los diputados

Cuando un diputado faltare a la ética que corresponde a su alto rango, o incurriere en irrespeto en contra de un representante del Congreso de la República, después de una rigurosa investigación y siempre que sus acciones no supongan la comisión de delito o falta que den lugar a antejuicio, podrá ser sancionado por la Junta Directiva, en la siguiente forma:

- Con amonestación privada, si la falta fuere leve;

- Con amonestación pública, si la falta fuere grave;

- Con un voto de censura, si la falta fuere de tal gravedad que comprometa al Organismo Legislativo.

En todos los casos, previa audiencia por diez días deberá concederse al diputado contra quien se hayan iniciado las diligencias correspondientes, a efecto de que pueda defenderse conforme a la ley, se levantará acta de lo actuado.¹³

¹³ Cuéllar Gálvez, Miguel Angel. *Ob Cit.* Pág. 49.

Lo anterior, es conforme al principio de defensa consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula: "...nadie puede ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido..."

1.9.5. Conclusión del cargo de diputado

El cargo de diputado al Congreso de la República de Guatemala, concluye por las causas siguientes:

Por concluirse el período para el que fue electo

Como ya quedó establecido, el cargo es para cuatro años, al término de los cuales el diputado debe entregarlo, aun cuando resulte reelecto, ya que previo a tomar posesión deberá realizarse la ceremonia oficial en la que se debe prestar juramento de acatamiento y fidelidad a la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por renuncia del cargo

En este caso, el diputado que decida renunciar al cargo, lo cual podrá hacer por cualquier causa, deberá presentar la respectiva renuncia por escrito ante la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala y ratificarla personalmente ante el pleno del Congreso, quien considerará o no aceptarla.

Dicha renuncia la podrá hacer hasta después de haber tomado posesión del cargo y deberá permanecer en él hasta que su sucesor asuma el puesto.

Por inhabilitación sobreviniente

Conforme el Artículo 161 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "... como garantía para el ejercicio de sus funciones, los diputados gozarán, desde el día que se les declare electos... de inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisidor que deberá nombrar para el efecto. Se exceptúa el caso de flagrante delito en que el diputado sindicado deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala para los efectos del antejuicio correspondiente".

De declararse que ha lugar a formación de causa, el diputado enjuiciado, queda sujeto a la jurisdicción de juez competente.

En el caso de decretarse prisión provisional en su contra, quedará suspenso en sus funciones en tanto no se revoque el auto de prisión; pero si se dictara sentencia condenatoria firme, el cargo quedará vacante.

El Congreso de la República de Guatemala previamente a hacer la declaratoria de vacancia dará audiencia por diez días comunes tanto al diputado afectado por la inhabilitación, como al Fiscal General de la Nación y al Tribunal Supremo Electoral.

Por nulidad de la elección

“Cuando la elección de diputado recae en funcionario que ejerce jurisdicción en el distrito electoral que lo postuló o que la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección; la Junta Directiva, de oficio, a solicitud del Fiscal General de la Nación o de cualquier diputado afectado, debe cursar el expediente al Tribunal Supremo Electoral para que, en su caso, declare la nulidad de la elección”.¹⁴

El poder legislativo a través del tiempo ha sido el pilar fundamental de la democracia representativa en nuestro país. En éste se expresa la voluntad popular, dado que ahí confluyen las personas electas para representar los intereses comunes de los ciudadanos.

El Congreso de la República de Guatemala ejerce un papel articulador entre la ciudadanía, a la vez que toma decisiones con efectos generales.

¹⁴ *Ibid.* Pág. 57.

A pesar de su relevancia e influencia dentro de la vida política de Guatemala, actualmente es un organismo que ha sufrido severas críticas de parte de la sociedad.

Su representatividad es puesta en duda, su funcionamiento es considerado deficiente, se sostiene que los legisladores representan más sus propios intereses o los de sus partidos que los de los votantes.

En parte, ello se debe a la imagen confusa e incluso errada que la ciudadanía ha llegado a visualizar del Legislativo y de sus funciones; pero, también se debe a que los diputados no han logrado cumplir a cabalidad con su rol de representantes del sentir de los ciudadanos.

Las atribuciones del Organismo Legislativo, los roles que le son inherentes, su funcionamiento y los alcances, deben ser objeto de un análisis constante para conocer la esencia del mismo y así poder aportar elementos teóricos y prácticos que contribuyan a proporcionar a diputados, especialistas, estudiosos del tema, medios de comunicación y población en general una visión general de la importancia de la institución legislativa, mediante el análisis de cómo ha desempeñado sus principales funciones y potestades a través del tiempo y poder contribuir así a perfeccionar la labor legislativa.

CAPÍTULO II

2. Antecedentes del transfuguismo político en Guatemala

El Congreso de la República de Guatemala es unicameral, donde todos los diputados son elegidos mediante listas cerradas y bloqueadas utilizando la fórmula D'Hondt de representación proporcional de minorías.

Cada elector cuenta con dos votos para el Legislativo, uno para escoger representantes por circunscripción distrital y el otro para escoger legisladores por circunscripción nacional. La asamblea se compone de congresistas distritales a razón de un diputado por cada 80,000 habitantes en el distrito y se completa con los parlamentarios nacionales, cuyo conjunto equivale a un 25% del total de diputados electos distritalmente.

La circunscripción de los distritos coincide con la división administrativa del Estado por departamentos; con la excepción del departamento de Guatemala que se divide en el distrito central (municipio de Guatemala) y el distrito de Guatemala (compuesto por el resto de municipios del departamento de Guatemala). Ambos tipos de circunscripciones (nacional y distrital) son primarias ya que no están jerarquizadas y la adjudicación en una no depende de los resultados en la otra.

El Congreso de la República de Guatemala se ha compuesto de un número distinto de diputados a partir de 1985. En el período del presidente Vinicio Cerezo, el Congreso estaba integrado por 100 diputados y pasó a 116 en el período de Gobierno de Jorge Serrano Elías.

Con la depuración de la institución en el tiempo del presidente Ramiro de León Carpio, el Congreso pasó a tener 80 diputados, cifra que se repitió en el Gobierno del presidente Arzú. El número de diputados aumentó a 113 en el período de Gobierno del presidente Portillo y para las últimas dos elecciones período de Óscar Berger y de Álvaro Colom respectivamente, se eligieron 158 diputados.¹⁵

“A partir de la restauración de la democracia en Guatemala, la deserción o transfuguismo político en el Congreso de la República ha sido una constante. En 1988, la bancada de diputados de la Democracia Cristiana Guatemalteca, en ese entonces el bloque legislativo mayoritario, se vio fraccionada ante la renuncia de uno de sus principales líderes, René de León y la facción que lo apoyaba”.¹⁶ Desde entonces, en los periodos sucesivos continúa esta práctica que ha tocado las puertas más de alguna vez, a todas las organizaciones políticas.

¹⁵ Fortín, Javier. **Transfuguismo parlamentario en Guatemala: Un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción.** Pág. 147.

¹⁶ Periódico La Hora. **Transfuguismo político en ascenso.** Pág. 1.

“El transfuguismo trajo como consecuencia la alteración en la distribución partidaria en el Congreso de la República. Si al inicio de una legislatura se elegía una cantidad de partidos que daba igual número de bancadas, al final de la misma, con este fenómeno podían llegar a reproducirse otras tantas independientes que no correspondían a ninguna organización partidaria. Esto enlazó otro efecto perverso al dificultar la correlación de fuerzas de los partidos, y por ende ocurrió un debilitamiento del sistema de partidos políticos”.¹⁷

El movimiento a discreción de los diputados de una bancada a otras (no necesariamente a un partido distinto) genera problemas de gobernabilidad; porque las instituciones democráticas pierden efectividad, se relativiza su representatividad y finalmente se pierde legitimidad.

2.1. Transfuguismo

El transfuguismo es definido, según el Diccionario de la Real Academia Española, como: “Aquella actitud y comportamiento de aquél que, especialmente en la vida política, se pasa de una ideología o colectividad a otra. También refiere a la persona con cargo público que no abandona éste al separarse del partido que lo presentó como candidato”.¹⁸

¹⁷ <http://www.ndipartidos.org/node/46241>. (Guatemala, 20 de diciembre de 2011).

¹⁸ <http://www.rae.es/transfuguismo>. (Guatemala, 23 de marzo de 2011).

El transfuguismo se presenta (en esta consideración restringida al campo de la vida política) como aquella forma de comportamiento en la 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.

Así se halla una conexión clara y diáfana entre dicho comportamiento y la institución de la representación política, mecanismo sobre el que se vuelve y que supone la clave de vuelta sobre la que los sistemas democráticos basan su funcionamiento.

El fenómeno del transfuguismo se ha erigido por méritos propios, en un elemento característico del sistema político guatemalteco. Con la democratización del Estado y la entrada en vigencia de la actual Constitución Política de la República de Guatemala; el transfuguismo cobró naturaleza en cuanto que era el comportamiento indispensable para el perfecto engranaje del sistema.

Este es un fenómeno que describe la situación de migración cuando un miembro de un partido se separa de la agrupación política que lo llevó al seno legislativo; para unirse a un partido político diferente. No es una actividad nueva y ha ocurrido con mucha frecuencia desde que se instauraron los Gobiernos civiles a partir de 1985; de hecho el hábito de fugarse para otro partido se ha convertido en una práctica casi habitual en las legislaturas; ocurre durante las gestiones y en los finales y principios.

En el caso de los inicios de nuevos Gobiernos, generalmente hay desbandadas porque el nuevo bloque oficial puede representar la esperanza de reciclar la gestión de diputados o la aspiración de acceder a poder y recursos. Sin embargo, también ocurre la fuga porque hay un resquebrajamiento institucional del partido sometido a presiones públicas como consecuencia de temas relevantes que plantean contradicciones políticas a la organización.

“Si se asume que la cultura electoral de los guatemaltecos se ha ido orientando para que el voto legislativo sea por el partido y el voto hacia el presidencial sea por la figura de un caudillo, entonces el transfuguismo es una suerte de fraude para los ciudadanos que le confiaron aquella representación. La contradicción que alcanza la salida de un diputado es más profunda si pensamos que noción democrática es la que concibe el Parlamento”.¹⁹

2.2. Tránsfuga

“Es una denominación atribuida en la política a aquel representante elegido en las listas de un determinado partido político y que pasa del grupo en el que se encuentra a otro grupo diferente antes de concluir el mandato para el que fue elegido, conservando su puesto”.²⁰

¹⁹ De Esteban, Jorge. **Los partidos políticos en España**. Pág. 187.

²⁰ Soto Parera, Florencia. **El transfuguismo político en el derecho comparado**. Pág. 1.

El autor Seijas Villadangos, basándose en la definición de tráfuga, extrae dos tipos de presupuestos sobre los que se cimienta el transfuguismo: los necesarios y los facultativos o accidentales.

Los presupuestos necesarios serían:

- "La dimensión institucional de la actuación del tráfuga; diferenciándolo de aquél que se desarrolla al margen de una institución política representativa. A estos últimos los denomina trashumantes.

- El paso de un grupo a otro, ya sea municipal o parlamentario, de la institución en la que desenvuelve su función representativa. Este dato lo lleva a diferenciar el tráfuga en sentido estricto, de aquellos que inspirados en idénticas razones materializan sus discrepancias a través de la ruptura de la disciplina de votación, tráfugas impropios o de acto.

- Que tal actuación se produzca dentro del mismo mandato representativo, sin que medie convocatoria electoral entre su pertenencia a uno y otro grupo.

Los del tipo facultativo o accidentales son aquellos que incluyen un conjunto de acontecimientos explicables únicamente en función de una exposición casuística de los diferentes ejemplos de transfuguismo a lo largo de la historia.

Estos presupuestos sirven para explicar la aparición del fenómeno en el contexto de un sistema multipartidista o bien bipartidista”.²¹

2.3. Clases de transfuguismo

Los tratadistas Luis Fernando Mack y Mario López Arrivillaga establecen las variedades de este fenómeno dividiéndolo en tres:

- a) “Individual: Un diputado electo por un partido se declara independiente o se une a la bancada de otro partido;
- b) Colectivo: Cuando un grupo de diputados de un partido que ha participado en una coalición se separa del bloque parlamentario original para conformar un bloque legislativo diferente;
- c) Colectivo partidista: Ocurre cuando un grupo de diputados de un partido específico decide retirarse del partido que lo postuló y se declara independiente como bloque, se une a otro partido o bancada o decide formar una bancada distinta. En este último caso pueden sumarse otro u otros bloques partidistas que provienen de un partido distinto, para conformar un solo bloque”.²²

²¹ Seijas Villadangos, E. *Representación democrática, partidos políticos y tráfugas*. Pág. 28.

²² Mack, Luis Fernando y Mario López Arrivillaga. *Transfuguismo parlamentario*. Pág. 7.

2.4. Causas de su existencia

Analizando lo expuesto por varios autores, se llega a la conclusión de que se pueden dividir en causas políticas y subjetivas.

- a) Las causas políticas suelen estar asociadas a la dinámica partidista. La multiplicación de alternativas producto de la fragmentación de la sociedad, produce un efecto no deseado que induce ante mínimas o máximas tensiones dentro del partido de origen el cambio de orientación ideológica del mismo.

También se vinculan estas causas políticas con cuestionamientos acerca de la democracia interna del partido; las sanciones que se imponen a los afiliados o la disolución de un partido durante la legislatura, que obliga a los militantes a cambiar de organización.

- b) Las causas subjetivas de la existencia del fenómeno del transfuguismo, obedecen a un sinfín de motivaciones personales de quienes lo realizan, entre las que se pueden señalar entre otras, el oportunismo y la búsqueda de una mejor posición política como la causa más común para cambiar de partido.²³

²³ Soto Parera, Florencia. **Ob Cit.** Pág. 2.

2.4.1. Intereses y recursos

En la búsqueda del entendimiento de la conducta de los diputados en la arena legislativa; el autor Javier Fortin propone en su estudio, que el objetivo principal de los parlamentarios es mantenerse en el cargo público, tienen el interés de influir en el sistema de elaborar buenas políticas públicas, en este caso, la conducta del legislador está orientada por una consideración electoral y por una apreciación subjetiva ideológica. Además, sostiene que otro interés de los diputados es de avanzar en su carrera parlamentaria y escalar en la jerarquía partidaria es también fundamental en la determinación de su conducta.

De tal cuenta, se pueden agrupar los intereses de los diputados en tres categorías de intereses: electorales, ideológicos y de carrera política. La valoración que haga el diputado entre la reelección, su postura ideológica y su carrera política definirá en gran medida su conducta en la arena legislativa.

Respecto a los recursos, hace una distinción de los recursos disponibles a los diputados según su naturaleza y los divide en dos categorías de bienes: privados, que son excluyentes y rivales; y colectivos, que no son exclusivos para los miembros del partido. En una segunda dimensión, amarra los recursos a la capacidad que tienen los partidos políticos para controlar el suministro de los mismos.

Por lo tanto, se cuenta con bienes privados donde el suministro está bajo el control de los partidos políticos, bienes privados donde el suministro no está bajo el control de los partidos y bienes colectivos.²⁴

Intereses y recursos electorales

En términos generales, los diputados pueden ser elegidos popularmente por dos razones. En primer lugar, el diputado puede ser elegido por las características propias que lo hacen atractivo frente al electorado; a este tipo de voto se le suele llamar personal. Es importante mencionar que dentro de las características personales se incluye por ejemplo, el historial del candidato y su campaña electoral, entre otras cosas que lo diferencia del resto de candidatos y que hace que la gente vote por él. Por otro lado, un representante puede ser elegido por su asociación con un partido político. En este caso, el diputado es escogido por la afinidad que el electorado tiene con el partido que lo postuló.

Por otro lado, una de las funciones más importantes de los partidos políticos es trasladar información al electorado. Parte de esa información se transmite a través de la marca partido, la cual refleja la reputación y posición ideológica del grupo.

²⁴ Fortin, Javier. Ob. Cit. Pág. 145.

Sobre la base de la información que transfiere la identidad, el electorado decide entre las opciones; en este caso, el distintivo es un recurso para los candidatos ya que ayuda al electorado a discernir entre la oferta electoral.

Dado que el disfrute de la identificación no es de uso exclusivo de un político y ya que no se le puede restringir el uso a ninguno de los miembros, la marca partido es un bien colectivo.

Intereses y recursos de la carrera política

Uno de los intereses de los diputados es su carrera política, la cual se puede expresar en términos de trayectoria parlamentaria, participación partidaria o recorrido político en general. El tipo de sistema político y la normativa electoral y de partidos políticos definen en gran medida las posibilidades que un individuo tiene para avanzar en su carrera política.

Respecto a los recursos, las posiciones de autoridad partidaria, los puestos en el Legislativo y en el Ejecutivo, son recursos privados donde el suministro está controlado por los partidos políticos en base al monopolio de la postulación de candidatos dentro de la institución; que se basa específicamente en el liderazgo partidario, mismo que tiene un fuerte impacto en las pretensiones de los políticos profesionales.

Intereses y recursos ideológicos

Las organizaciones políticas ofrecen recursos ideológicos a los diputados dependiendo de la cercanía o lejanía de sus predilecciones y las preferencias del partido político. Por ejemplo, un diputado cuya prioridad son las políticas de libre mercado obtendrá más y mejores recursos legislativos y estará más satisfecho en el fuero interno al pertenecer a un grupo de derecha que a una bancada de izquierda en la escala tradicional.

En este caso, el diputado logra disfrutar de bienes colectivos y de recursos privados por medio de puestos en comisiones, beneficios distributivos y prebendas legislativas si comparte la ideología o la visión partidaria.

Por otra parte, es importante mencionar que los diputados incurren en costos de asociación en su afiliación con un partido político. De hecho, todo político cede parte de sus intereses o libertades al participar en una organización política. Al igual que el disfrute de los recursos ideológicos, los costos de asociación son una función de las preferencias del diputado respecto a la postura de la entidad.

Por lo tanto, a mayor distancia del diputado de la posición del partido en política pública, mayores serán sus costos de asociación, ya que tendrá que comprometer más de sus principios para disfrutar de la acción colectiva.

2.5. Consecuencias del fenómeno

Todos los autores coinciden en los prejuicios que tal fenómeno comporta en la vida política, siendo el más importante el hecho de que el transfuguismo falsea la representación política, esto es, que constituye una especie de estafa política al ciudadano, que ve modificada la expresión de su voluntad. Por otra parte, supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema; posibilita la generalización de la corrupción favoreciendo a su vez el proceso de debilitamiento de la élite política ante la ciudadanía.²⁵

Según el análisis realizado por el autor Javier Fortín, el diputado utiliza el transfuguismo como una estrategia en la búsqueda de mejores oportunidades cuando el partido imponga disciplina sin compensarle por lo que está dispuesto a sacrificar de sus intereses y libertades. Además, realiza las siguientes predicciones acerca de este fenómeno en Guatemala:

- “Se espera que los diputados decidan migrar a un partido que maximice su oportunidad de reelección.

²⁵ Soto Parera, Florencia. **Ob Cit.** Pág. 4.

- Se espera que el control partidario sobre los recursos y los bajos costos de transacción hagan que los diputados con bienes propios superiores al promedio de legisladores sean los que migren con mayor frecuencia. El razonamiento parte de la suposición de que los diputados acaudalados pretenderán un mayor cúmulo de capital por sus servicios y serán también más susceptibles a los costos de asociación.

- El transfuguismo se dará generalmente en grupos de diputados o a partidos acaudalados. El tamaño y los recursos de la bancada importan, por lo que se esperaría que las migraciones se den en grupo cuando la intención es formar una nueva bancada parlamentaria o cuando la migración es hacia grupos pequeños. Por aparte, las migraciones individuales se darán a partidos acaudalados grandes o a colectivos donde la adición de un diputado afecta directamente la balanza de poder en el pleno.

- Los partidos aceptarán, rechazarán o expulsarán del partido a los diputados dependiendo de su valor agregado o dependiendo de cuán dispuestos estén a seguir la directriz partidaria.

- Los diputados de un partido sin una marca partido clara, con cambios en su identidad o sin un liderazgo partidario claro serán más propensos a migraciones".²⁶

²⁶ Fortín, Javier **Ob. Cit.** Pág. 155.

Además de lo anteriormente expuesto, estos cambios traen consigo cambios políticos evidentes, básicamente cambios en la correlación de fuerzas dentro de la institución, entre ellas:

- a) "Correlación de fuerzas: Como consecuencia del fenómeno del transfuguismo político, las fuerzas que originalmente existían pueden quedar alteradas completamente, de manera que pueden surgir nuevos actores políticos, o quedar alterada la relación de alianzas dentro del Congreso de la República;

- b) Conformación de bloques nuevos: Adicionalmente, puede ocurrir que surjan nuevas bancadas legislativas, ya que los diputados independientes pueden actuar como un bloque legislativo nuevo;

- c) El transfuguismo debilita el sistema de las organizaciones de derecho público y demuestra una vez más que quienes no cuentan con puestos claves en lo interno, no están muy comprometidos con los principios ideológicos de los partidos que los acogieron en su seno".²⁷

²⁷Mack, Luis Fernando y Mario López Arrivillaga. Ob. Cit. Pág. 7.

2.5.1. Costos de transacción

“Los costos de transacción son aquellas cargas legales o no, que pesan sobre la decisión de migrar. Así, la tarifa de intercambio puede tomar la forma de restricciones legales, o la pérdida de votos asociada a la migración. En este último caso, las listas electorales reducen los costes asociados a la migración ya que los representantes electos estrictamente bajo el criterio de afiliación partidaria invierten poco o nada en conseguir el voto personal, por lo que les basta mantener la confianza de los líderes partidarios para poder elegirse o reelegirse.

Además, es comúnmente aceptado que los costos de transacción son bajos en sistemas donde hay una baja institucionalización partidaria y una alta volatilidad electoral; las marcas partidarias son poco claras o distinguibles; y los partidos proveen pocos recursos para las carreras electorales parlamentarias. Esos factores reducen los recursos que el diputado puede disfrutar de su asociación con el partido”.²⁸

2.6. Análisis del caso de Guatemala respecto al transfuguismo

En Guatemala si un legislador es tránsfuga, el reglamento no estipula la reubicación de su oficina, pero ello tiende a darse en la mayoría de los casos, vía práctica parlamentaria.

²⁸ Fortín, Javier. *Ob. Cit.* Pág. 147.

Dicha decisión no implica reducción de personal o presupuesto administrativo, salvo la pérdida del apoyo de asesores que se obtienen desde la condición de miembro de una bancada legislativa; puesto que ya el Artículo 155 del reglamento legislativo establece que las atribuciones de los asesores serán fijadas mediante contrato suscrito con el Congreso de la República de Guatemala y en forma directa por las comisiones y los propios bloques legislativos, en cada caso, no por los diputados de manera independiente.

En cuanto a la posición que ocupa en el parlamento el tránsfuga, en una comisión estratégica, el reglamento no define si éste deberá o no dejar el cargo, aun cuando fuese nominado por la bancada y aprobado por el pleno del Congreso. El reglamento legislativo no establece ningún procedimiento para este caso, más bien en sus Artículos 28 y 29 se definen y reconocen los procesos de participación en la misma; y se establece que cada bloque debe tener como mínimo un representante en cada comisión, lo cual en la práctica parlamentaria permite al legislador aunque sea tránsfuga, conservar su puesto y derecho de participación en las comisiones que por ley sean permitidas.

Tampoco ni el reglamento, ni la práctica parlamentaria establecen algún tipo de restricción en la participación de los tránsfugas en las comisiones o demás instancias parlamentarias; de forma tal que pueden gozar de voz, voto y hacer uso de todas las potestades conferidas por el reglamento.

Incluso si un parlamentario llega a la Junta Directiva o incluso a la presidencia de la misma, podrá mantener su cargo siendo tráfuga.

El cambio más notorio en la práctica parlamentaria es la posibilidad de reubicación del escaño del tráfuga; lo cual tiende a darse ya sea para asegurar la separación física de su antigua bancada o bien su incorporación dentro del hemiciclo de su nueva bancada.

No obstante, donde mayor rigurosidad se da en la praxis parlamentaria es en la influencia que los tráfugas pueden tender en la Junta de Jefes de Bloque, pues para ello deberán conformar un nuevo bloque, o bien sumarse a uno ya existente; caso contrario no tendrán capacidad de incidencia sobre dicho órgano.

Una de las razones por las cuales se da el transfuguismo en el Congreso guatemalteco es porque el diseño de la ingeniería parlamentaria y de la institucionalidad democrática como un todo; privilegian los derechos individuales de los diputados sobre los derechos colectivos de los partidos políticos y del electorado.

Sin embargo, cómo se podría fortalecer la capacidad de interlocución política de los partidos políticos cuando se da una fuerte fragilidad de los mismos, más ante algunos pragmatismos parlamentarios para mantener sus carreras políticas sobre los intereses partidarios y de sus electores.

Ahora, la pregunta será si es la falta de institucionalidad partidaria el punto de partida o de llegada, pues si los parlamentarios mantienen comportamientos como agentes particulares que por sintonía de intereses asumen actuaciones corporativas, difícilmente el resultado será a corto o largo plazo el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

El desenlace final tiende a ser el reflejo del sistema de partidos basado en el modelo de bloques parlamentarios existentes, concentrándose en ellos la sostenibilidad de los partidos políticos; por lo cual, se aprecia una clara y homogénea relación entre el sentir de la bancada y del partido político (o la fuerza política a constituirse en el próximo período electoral).

Por tanto, en el caso de Guatemala la alta volatilidad de los grupos parlamentarios es producto del cálculo estratégico de la sumatoria de recursos electorales propios, recursos parlamentarios individuales, recursos administrativos derivados de la condición de pertenencia a la bancada partidaria; lo cual es ponderado y contrastado con el desgaste político de la plataforma partidaria a la que se pertenece.

Situación que determina la carrera política de los agentes parlamentarios, la cual se puede apreciar aún más a partir de la complejidad de la agenda parlamentaria y las dispersiones de poder que sobre ella se generan.

La constante negociación entre los grupos parlamentarios en medio de las reconfiguraciones de los mismos; consolidan o debilitan a las fuerzas partidarias y más aún las agendas y promesas presentadas durante la campaña electoral; de forma tal que a final de cuentas lo único durable y sostenible es el parlamentario individual y no su partido político; con lo cual la estructura de grupos parlamentarios sustituye la intermediación que por naturaleza corresponde a los partidos políticos.

Guatemala se destaca a nivel regional por ser el país con mayor cantidad e intensidad de tráfugas por año legislativo y por tener los mayores niveles de indisciplina parlamentaria expresada ante las escisiones de sus bancadas. No se puede obviar que si bien, en el caso guatemalteco existe una vocación a la gestión parlamentaria basada en el modelo de grupos parlamentarios; ello va acompañado de una permisividad institucional tanto para el fenómeno del transfuguismo, como para el surgimiento de nuevos bloques.²⁹

El transfuguismo es una actividad que refleja la crisis de los partidos políticos y los defectos de su entorno institucional. Esta realidad, evidencia el escaso o nulo vínculo que existe entre los partidos políticos y sus cuadros electos y manifiesta el limitado nexo de los partidos con la ciudadanía, ya que no les importan las decisiones del electorado.

²⁹ Vargas, Jean Paul y Dennis P. Petri. **Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica.** Pág. 153.

Este fenómeno descarado e inescrupuloso, como se da en Guatemala, sucede generalmente por intereses personales, por deseo de sobresalir y especialmente por buscar espacios para tener más posibilidades y beneficios. Al migrar a otro partido, el diputado traiciona la voluntad popular expresada en las urnas y altera la correlación de fuerzas entre bancadas dentro del Congreso, ya que no son producto de las elecciones sino de los juegos políticos, haciendo aún más difícil que los ciudadanos se sientan identificados con el actuar de sus representantes.

CAPÍTULO III

3. Transfuguismo en América latina

“El transfuguismo, fenómeno que viene cobrando una importancia creciente en América Latina en los últimos años, ha sido objeto de amplios debates por sus efectos en la representación política. En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad personal del escaño.

Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad, sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización.

En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático.

En suma, quienes se oponen al transfuguismo político señalan que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores al momento de emitir su sufragio.

En sentido contrario, otra interpretación jurídica ha señalado que un individuo, una vez electo, es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular”.³⁰

“El transfuguismo es un fenómeno político que existe en todos los países latinoamericanos; por eso en algunos ha sido totalmente necesario regular este actuar, para así poder prohibir, limitar o sancionar mediante la ley que los diputados que han sido electos por propuestas de un partido político; una vez que se encuentren en ejercicio de sus funciones se pasen a otro partido.

La fuga de un partido político a otro por parte de un diputado, viene cobrando importancia en América Latina por sus efectos en la representación política. La pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia legal sólo en cinco países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá.

No obstante, en algunos países, se han presentado proyectos de ley con la intención de establecer alguna sanción a quien incurriese en una práctica transfuguista. Tal es el caso del proyecto de ley presentado en la legislatura de Perú, que propone incorporar al Código Penal la figura delictiva del transfuguismo con pena privativa de la libertad y accesoria de inhabilitación.

³⁰ Zovatto, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Pág. 148.

Así también, se prevé la modificación de la Ley de Partidos Políticos, incorporando el título denominado De la Prevención y Sanción al Transfuguismo en las Organizaciones Políticas”.³¹

Se detallarán a continuación los países que han tenido los más significativos avances para erradicar esta práctica.

3.1. Bolivia

Para el caso de Bolivia, la Ley de Partidos Políticos, número 1983 regula en sus Artículos 28 y 29:

“Artículo 28º. (Separación de Senadores y diputados) Constituye, entre otras, falta grave la acción por la que un Senador o un diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquél por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política.

En tal caso, procederá su separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado, de conformidad con los Reglamentos Camarales y en aplicación del Artículo 67º, inciso 4 de la Constitución Política del Estado y de la presente Ley”.

³¹ Soto Parera, Florencia. *Ob. Cit.* Pág. 22.

“Artículo 29°. (Inhabilitación y separación de Alcaldes, Concejales y Agentes cantonales) Cuando un alcalde, concejal o agente cantonal, antes o después de su posesión, incurriera en la falta grave a que se refiere el artículo anterior, será pasable a su inhabilitación o separación definitiva, según corresponda, por la Corte Nacional Electoral, a demanda del partido afectado y de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- I. Presentada la demanda, la Corte Nacional Electoral la correrá en traslado al o los demandados, quienes tendrán el plazo de diez días para contestar.
- II. Con la contestación o sin ella, se abrirá término de prueba, de diez días, común a las partes; vencido el cual y dentro de los cuatro días siguientes, se pronunciará resolución fundamentada.
- III. La inhabilitación o separación del Alcalde, alcanza también al ejercicio de la concejalía.
- IV. Contra la resolución de la Corte Nacional Electoral no procede recurso alguno.”

“Estas disposiciones intentan controlar el transfuguismo para los cargos nacionales (senadores y diputados) y estatales (alcaldes, concejales y agentes cantonales). Sin embargo, a pesar de estas disposiciones, con el debilitamiento de la adhesión ideológica de los militantes a sus partidos y la pragmatización de estos últimos, junto a la profunda crisis por la que atraviesan, el transfuguismo político en Bolivia ha ido creciendo con el tiempo y la efectividad de la regulación es casi nula”.³²

³²<http://www.reformapolitica.gob.mx/archivos2/reformapoliticayelectoralenaméricalatina1978-2007-ZovattoyHenriquez.pdf>. (Guatemala, 9 de febrero de 2012).

3.2. Brasil

“Hasta octubre de 2007, el transfuguismo en Brasil era una práctica común para los legisladores. Diputados y Senadores podían cambiar de partido político durante el primer mes después de su elección sin tener ningún problema con la ley, incluso sin responsabilidad alguna lo realizaban durante todo su mandato parlamentario hacia el partido que más ventajas ofrecía.

Desde la administración del ex Presidente Fernando Henrique Cardoso se intentaron realizar reformas a la ley para terminar con estas prácticas”.

“El 5 de octubre de 2007 el Supremo Tribunal de ese país falló en contra del transfuguismo, determinando que el mandato obtenido por un diputado en las urnas debe pertenecer al partido y no al individuo, estableciendo de esta manera el concepto de fidelidad partidista”.³³ “Poco después el 17 de octubre del mismo año, el Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE) falló a favor para obligar a todos los políticos electos a cargos de representación popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon, dando por terminada la secular práctica del transfuguismo”.³⁴

³³<http://www.casamerica.es/actualidad/el-supremo-brasileno-consagra-el-principio-de-fidelidad-partidista>. (Guatemala, 1 de febrero de 2012).

³⁴<http://www.casamerica.es/actualidad/el-tribunal-electoral-de-brasil-obliga-todos-los-elegidos-mantener-su-partido>. (Guatemala, 22 de febrero de 2012).

3.3. Colombia

“Para evitar esta práctica de transfuguismo en Colombia, el Congreso de la República el 22 de julio de 2005 decretó la Ley de Bancadas, bajo la cual el retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos que marque en su momento la Constitución y la ley.

De acuerdo a lo publicado por el Diario Oficial, un político no incurre en doble militancia y tampoco puede ser sancionado si se inscribe como candidato para un nuevo periodo por un partido diferente del que lo avaló en la elección anterior, pero siempre deberá dar notificación oportuna y cumplir con los deberes de su bancada durante el período que esté vigente”.³⁵ Algunas de estas reglas cambiaron a raíz de la reforma política de 2009 que permitió el transfuguismo entre partidos.

3.4. Ecuador

El transfuguismo en Ecuador está referido en el Código de Ética de la Legislatura (Ley 16, R.O. 73, del 24 de noviembre de 1978).

³⁵http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2005/Ley_974.pdf. (Guatemala, 20 de agosto de 2012).

Este instrumento regula que se perderá la calidad de diputado por desafiliación en los siguientes casos:

“a) Obtención ilegítima o ilícita de beneficios políticos o económicos en su provecho o de terceras personas; y, b) Desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinarios y al programa de acción política, a las resoluciones previamente declaradas trascendentales por el partido político o movimiento político o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos.

Se establece la misma sanción de la literal anterior al diputado independiente que se separe del bloque o representación legislativa del partido o movimiento que lo auspició o aquél a quien estos le retiren el auspicio por las ya citadas causales.” (Artículo 23 Código de Ética)

3.5. Argentina

Por otra parte en Argentina, la justicia entendió que en el caso de los diputados, las bancas pertenecen al legislador y no al partido. Esto no es así para el caso de los senadores, dado que del Artículo 54 de la Constitución Nacional, se entiende que las bancas de senadores pertenecen a los partidos y no a los legisladores.

Desde el punto de vista político, independientemente de su justificación jurídica, se ha señalado que en la práctica el comportamiento del tráfuga debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión, sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y efectivamente distorsiona la representatividad surgida de las elecciones.

“El senador Eduardo Menem presentó un proyecto de reforma a la Ley de Ética Pública, que busca que los legisladores nacionales, electos o en funciones, se abstengan de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además, pretende incluir en el Código Penal una multa de 5,000 a 50,000 pesos, y la inhabilitación de cuatro a diez años a los que se cambian de partido”.³⁶

3.6. Perú

En Perú, se encuentran en debate una serie de iniciativas parlamentarias para proponer una reforma constitucional que incorpore la figura del transfuguismo político como una falta que merezca ser sancionada. Entre estas iniciativas, está la revocatoria del mandato de los congresistas; tipificar la conducta del tráfuga en el Código Penal, y establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República.³⁷

³⁶ Zovatto, Daniel. *Ob. Cit.* Pág. 149.

³⁷ *Ibid.* Pág. 149.

3.7. Comportamiento del transfuguismo en Centroamérica

Por el efecto del transfuguismo, las legislaturas centroamericanas sistemáticamente tienden a terminar más fraccionadas que como empiezan.

Si se parte del presupuesto que el transfuguismo afecta la capacidad de la oposición para ejercer sus atribuciones de control legislativo y el parlamentario, y siguiendo los comportamientos históricos, se demuestra que ello puede tener repercusiones positivas o negativas tanto para la oposición como para la bancada de Gobierno.

Al considerar el impacto de las escisiones parlamentarias y sus realineamientos político-partidarios que han sido diversas en diferentes casos; se obtiene como resultado final una reconfiguración de las fuerzas en el parlamento. La pregunta planteada entonces es ¿cómo el transfuguismo viene a influir en el número efectivo de fuerzas parlamentarias?, partiendo de que efectivamente existe alguna influencia, la segunda pregunta sería, ¿a quién beneficia la influencia del transfuguismo?, considerando si ello viene a reforzar los márgenes de maniobra del oficialismo, o por el contrario, genera un mayor espacio de interacción para la oposición parlamentaria.

En este marco de análisis se debe destacar que los transfuguisms se generan por múltiples razones que van desde:

- a) Oportunismos personales;
- b) Una mayor vinculación a una posición ideológica (más allá de la asumida por la bancada);
- c) Necesidad de responder a un fuerte vínculo con el electorado, aun a expensas de una escisión partidaria, o incluso;
- d) Por la defensa de una posición o interés de carácter nacional.

Entre muchas otras razones posibles.

“Las incidencias ocasionadas por el efecto transfuguismo en la naturaleza del sistema de partidos son entonces relativamente débiles, sin que con ello se afirme que esta actividad no tenga ningún impacto sobre el juego de mayorías-minorías.

Por ejemplo, una fragmentación más alta, por más mínima que ésta sea, puede constituirse en un recurso importante para el oficialismo, dándole una mayor capacidad de negociación a la hora de conformar mayorías legislativas.

Una situación similar puede darse cuando el transfuguismo es conducente a un crecimiento numérico de la bancada oficialista”.³⁸

3.7.1. Honduras

En el caso de Honduras, si bien existe un notable vacío reglamentario en cuanto a la regulación de los grupos parlamentarios, como de situaciones de transfuguismo; ello es producto de la existencia de una fuerte y rigurosa institucionalidad informal que determina el operar legislativo; dado el peso que los partidos políticos poseen en el control y futuro de las carreras políticas parlamentarias en ese país.

El Reglamento Interno del Congreso Nacional no se pronuncia en relación a la eventual reubicación de la oficina de un diputado tráfuga, pero sí regula que los casos no previstos en el reglamento serán resueltos por el Congreso Nacional (Artículo 99).

“El transfuguismo parlamentario en Honduras desde la institucionalidad formal no limita el acceso a los dispositivos y recursos derivados de su reglamento legislativo; pero no se puede obviar que en la práctica la gestión depende en gran medida de la Junta Directiva, de forma tal que la subjetividad juega un papel protagónico, en cuanto el valor estratégico que puede tener el tráfuga sobre la agenda del partido de Gobierno.

³⁸ Vargas, Jean Paul y Dennis P. Petri. *Ob Cit.* Pág. 147.

De tal forma que si hay una dependencia al apoyo del mismo, éste podrá mantener una serie de beneficios estratégicos en su gestión como parlamentario independiente, pero si su decisión de transfuguismo afecta los intereses del partido de Gobierno y éste mantiene una mayoría parlamentaria, la institucionalidad informal podrá asumir un papel protagónico de censura.

Es así como una expresión de la censura y presión de la bancada desde la institucionalidad informal es el hecho de que si bien el reglamento no contempla la renuncia del parlamentario a las comisiones por las cuales ha sido designado como representante del partido político, en la praxis parlamentaria muchas veces debe renunciar y ceder ese lugar a la bancada por la cual fue nominado y ser reubicado en otras comisiones de menos protagonismo político”.³⁹

3.7.2. El Salvador

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

³⁹ Ibid. Pág. 159.

“El nivel de absorción y compensación entre la institucionalidad formal e informal tiende a dejar patente un fuerte aprendizaje histórico en la ingeniería parlamentaria; particularmente porque en el caso de El Salvador entre finales de la década de los noventas su Parlamento experimentó un cierto auge de transfuguismo parlamentario.

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

Entonces, la misma situación ocurriría si el parlamentario tráfuga ocupa algún puesto en la Junta Directiva del Parlamentario, pues al ser un cargo por designación de lista partidaria, éste le corresponde a su respectiva bancada. Sin embargo, conserva su derecho al uso de la palabra y al voto dentro del recinto plenario.

Ahora bien, aunque el reglamento legislativo no contempla la necesidad de reubicar la curul del tráfuga, la práctica parlamentaria salvadoreña evidencia que ello ocurre principalmente por solicitud de la bancada que experimenta la escisión, siendo natural el distanciamiento producto de los conflictos internos experimentados con ello.

Si bien el transfuguismo no es un fenómeno novedoso en la vida parlamentaria salvadoreña, el aprendizaje institucional y partidario se ha asimilado en el diseño de su reglamento legislativo,

De forma tal, se identifica la existencia de un sistema de incentivos para la gestión parlamentaria basada en el modelo de grupos parlamentarios y por ende restricciones tanto formales como informales hacia los parlamentarios tránsfugas”.⁴⁰

3.7.3. Nicaragua

“Los legisladores tránsfugas si pueden sufrir reducciones en su personal o presupuesto administrativo, pues por un lado, las partidas del presupuesto de la Asamblea Nacional son asignadas únicamente a las bancadas parlamentarias, distribuidas proporcionalmente al número de diputados agrupados en ellas.

En cuanto a la participación en las comisiones legislativas, el tránsfuga mantiene su ejercicio ordinario de derechos y deberes parlamentarios, pues los mismos se dan sobre su condición individual y no por su vinculación o adhesión a un partido político o grupo parlamentario”.⁴¹

⁴⁰ *Ibid.* Pág. 162.

⁴¹ *Ibid.* Pág. 167.

3.7.4. Costa Rica

“La cultura parlamentaria costarricense ha expresado en al menos los últimos periodos constitucionales una cierta permisividad hacia el transfuguismo, motivado quizás por las altas dependencias que tiene el Poder Ejecutivo y su bancada para construir mayorías legislativas. Si bien su reglamento legislativo no estipula ni la reasignación de oficina, ni de curul ello tiende a darse en la práctica, principalmente en el segundo aspecto.

Dado que es una potestad del Directorio Legislativo la asignación de los recursos administrativos y técnicos, el balance político indica que ello constituye una fuente de recursos valiosos para la negociación y alineación de los diputados independientes (aunque formalmente no existe la figura de independientes), quienes en muchas ocasiones si bien pueden poseer mucho más demandas que las principales fracciones de oposición, éstas suelen también ser de menor impacto sobre la agenda política del Poder Ejecutivo (dada su naturaleza de oposición sin vocación de Gobierno).

La gestión parlamentaria en el caso costarricense se basa en un modelo de diputado individual, razón por la cual los tránsfugas mantienen todos sus derechos y obligaciones en las comisiones legislativas como en el pleno.

La permisividad informal externada por el Directorio Legislativo de Costa Rica, ha evidenciado incluso la participación de los independientes en las sesiones de la Junta de Jefes de Fracción, sea como observadores o al menos con voz pero sin voto”.⁴²

3.7.5. Panamá

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

Esta prohibición estipula lo siguiente:

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

⁴² *Ibid.* Pág. 172.

En cuanto a la naturaleza y derechos del parlamentario bajo su condición de tráfuga, ello depende si le es aplicada o no la remoción de su cargo, pues en principio si esa decisión se ha dado en el marco de una confrontación con la propuesta partidaria, el partido político podrá impugnar al Tribunal Electoral la remoción de su cargo y ser sustituido por el siguiente en la lista partidaria.

Ahora bien, si la decisión de transfuguismo se da en escenarios donde no se ha lesionado la propuesta de partido político, o en aquellos casos donde la agrupación no logró mantener sus credenciales, el parlamentario podrá mantener sus deberes y derechos constitucionales.

3.8. Reflexiones sobre el transfuguismo

Dilucidar sobre el margen de tolerancia del transfuguismo en la ingeniería parlamentaria, sería concebir equivocadamente que todas las expresiones del mismo puedan ser alteraciones radicales al nivel de complementariedad entre la representación y la representatividad.

Puesto que la política como actuación humana es imprevisible, la posibilidad de la desarticulación de las coaliciones puede ser una realidad que influye en las reconfiguraciones de las relaciones de poder; e inclusive, ello puede ser sano para la materialización del principio de separación de poderes constitucionales.

El análisis del transfuguismo también es a su vez una radiografía del sistema de partidos y el cómo los realineamientos partidarios inician un proceso de acomodación e incluso de desideologización.

Esta pérdida de ideología tiende a afectar la generación de equilibrios institucionales, o al menos de la articulación de entendimientos entre las fuerzas políticas. Situación que se agrava más ante una creciente aparición de actores políticos externos con proyectos políticos personalistas.

El mayor problema que podría vivir la región centroamericana es asumir una actitud proclive a la reforma parlamentaria basada en las luchas político-intestinales; marcadas por la pasión o el resentimiento de las escisiones, pues al final de cuentas, el transfuguismo es una expresión de incapacidad por la canalización de conflictos a lo interno de un grupo parlamentario; donde abiertamente se ha renunciado a la posibilidad del diálogo y el entendimiento.

Tensiones políticas que podrían desembocar ante una opción, cuyo remedio podría tener externalidades peores a la enfermedad; como ha sido por ejemplo los efectos de la revocatoria del mandato, pues termina sucumbiendo la representatividad hacia el control corporativo de los escaños parlamentarios.

Entonces, plantear reformas reglamentarias al transfuguismo implica ir más allá de la discusión del diseño institucional; pues requiere concebir a su vez las atenuaciones políticas necesarias para dar estabilidad al sistema como un todo; más allá de la gestión particular de los actores en una administración constitucional en particular.

Sin embargo, la tendencia sigue y seguirá siendo en la región centroamericana la discusión de los asuntos coyunturales sobre las necesidades imperantes del sistema político; donde se hace una apuesta por el interés al corto plazo sobre la estabilidad en el largo plazo.

El cuestionamiento entonces, empezará por entender si los reglamentos poseen la capacidad para encauzar los procesos de mediación política de las bancadas parlamentarias; pero ello lleva a su vez la necesidad de preguntar ¿cuál es la capacidad real de cumplimiento del reglamento?, ¿qué efectos ha generado la pasividad de los grupos parlamentarios, ante el transfuguismo, en la agenda política nacional?, ¿qué aspectos de la institucionalidad informal son necesarios como antesala para la construcción de acuerdos políticos antitransfuguismo?, ¿qué efectos han generado los votos tráfugas en la agenda política nacional?.

CAPÍTULO IV

4. Propuesta para la regulación en la legislación guatemalteca del transfuguismo político

“La discrecionalidad de cambiarse de bancada o de formar otras, se sustenta en la representación que tiene el titular de la diputación que recibe y acepta el cargo respaldado en lo que manda la Constitución, indicando que es el diputado quien tiene la representación del pueblo en calidad de dignatario de la Nación, haciendo valer su derecho individual de elegir y ser electo”.⁴³

Para el autor Phillipe Chicola, politólogo de la Universidad Francisco Marroquín, el transfuguismo supone una descomposición que se viene gestando desde hace unos 15 años. “Los partidos políticos se convirtieron en vehículos electorales para acceder a la repartición del patrimonio del Estado mediante la realización de negocios oscuros, venta de plazas y manejos corruptos de los fondos públicos.

No es que antes no hubiera corrupción, pero después de los procesos de privatización de activos del Estado los políticos se dieron cuenta del enorme potencial que había para realizar negocios utilizando la plataforma de las entidades públicas”.⁴⁴

⁴³ <http://www.ndipartidos.org/node/46241> (Guatemala, 20 de diciembre de 2011).

⁴⁴ <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/01/21/transfuguismo-evidencia-crisis-democracia>. (Guatemala, 21 de enero de 2013).

“Otra causa de la crisis de los partidos radica en que la Ley Electoral y de Partidos Políticos es complaciente, al exigir mínimos requisitos para la organización de los comités municipales y departamentales, lo cual debilita la participación de las comunidades en su formación y toma de decisiones.

Esto provoca que los partidos sean centralizados en un caudillo nacional y en cacicazgos locales, señala por su parte Luis Linares, secretario ejecutivo adjunto de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES).⁴⁵

El licenciado Manfredo Marroquín de Acción Ciudadana analizó el tema del transfuguismo y concluyó en que para erradicarlo, son necesarias reformas radicales a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. “El transfuguismo es muestra que ya no son organizaciones políticas, sino que son empresas electorales las que se tienen en Guatemala”.

El representante de Acción Ciudadana opina que pretender sacar a los actuales diputados y traer nuevos es una falsa solución ya que a su criterio, no es un problema de personas, sino de sistemas y el sistema de Guatemala está corrompido.

⁴⁵ *Ibid.* (Guatemala, 21 de enero de 2013).

Señala además, que los problemas grandes del país como violencia, impunidad y desempleo seguirán aumentando, y eso es lo que preocupa a la gente porque ve que se agotarán los colores y no hay partido que les ofrezca solución.⁴⁶

Se considera que sin un cambio respecto al modelo de la participación política, los partidos políticos, el Gobierno y los ciudadanos seguirán caminando por senderos diferentes. Es urgente que las fuerzas vivas debatan nuevos escenarios que sienten las bases para la construcción de un Estado democrático como forma de Gobierno.

De ahí que se proponga una reforma a la legislación guatemalteca, incorporando a la misma la regulación del transfuguismo político como un paso inicial para que este fenómeno ya no siga afectando el buen funcionamiento del Organismo Legislativo y le devuelva la credibilidad que desde hace ya varios años ha perdido.

4.1. Situación actual del transfuguismo en la legislación guatemalteca

En el presente, no existe regulación concreta respecto a este fenómeno tanto en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo como en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

⁴⁶ <http://www.emisorasunidas.com/noticias/primera-hora/señalan-que-cambios-ley-electoral-son-necesarios-para-erradicar-transfuguismo>. (Guatemala, 22 de enero de 2013).

Esta falta de regulación tiene como consecuencia que el escaño corresponda al representante y le otorga a éste la posibilidad de poder conservarlo; independientemente de que se mantenga o no en el mismo partido político. Por lo anterior, se fortalece el papel de los representantes en lo individual y los vínculos con su electorado.

En este caso la disciplina partidista se puede debilitar y algunos críticos argumentan que es menos probable que los representantes parlamentarios busquen tener acuerdo con los miembros de su partido o de su fracción parlamentaria si tienen abierta la posibilidad de abandonar su partido y conservar su escaño.

A su vez, algunos analistas sostienen que el cambio de bancada constituye una forma justificada de responder a un entorno político dinámico y es algo que debe ser parte de una democracia dinámica y vigorosa.

El cambio de bancada tiende a favorecer al partido dominante y al Gobierno. Una posición débil puede deteriorarse aún más a través de esta práctica, la cual puede tener un impacto negativo en el balance de poder y alimentar un clima de inestabilidad política. Si se convierte en una práctica recurrente puede mermar la rendición de cuentas y afectar la legitimidad del Gobierno.

Las prácticas de este tipo han mostrado históricamente su proclividad a generar actos de corrupción y cooptación; desde el momento en que los partidos tratan de convencer a otros representantes del Congreso para cambiar de bando. Los tráfugas suelen disgustarle a la opinión pública y ser acusados de oportunismo político y corrupción. A menudo se considera que tienen su propia agenda de intereses al margen de los partidos políticos y que tratan de perseguir objetivos personales.

Un cambio de bancada recurrente socava el principio de representación proporcional en aquellos casos en que se utiliza alguna fórmula de este tipo para convertir los votos en escaños. Cuando un parlamentario cambia de bando, se distorsiona el nivel de representación determinado por los electores.

En ocasiones se afirma que esta práctica viola la voluntad de los electores y su derecho a elegir entre los candidatos de un partido. En muchos casos, los votantes eligen más a los candidatos sobre la base de su afiliación de partido que de la estricta preferencia de los individuos. Por ello, se sostiene que los representantes no deben tener la libertad de elegir su membresía partidista sin considerar a los electores. Otros especialistas sostienen que quienes aseguran que el cambio de bancada viola la voluntad de los electores no comprenden los conceptos de delegación del mandato y de representación. Sostienen que, en rigor, la representación significa que los miembros del Congreso tienen un mandato claro para tomar decisiones en nombre de sus electores sin tener que buscar su aprobación entre elecciones.

El alto nivel de transfuguismo puede reforzar el sentido de distanciamiento respecto a la política, reflejado en niveles decrecientes de votación.

Los electores se pueden sentir poco representados o ignorados y no tener confianza en la responsabilidad y honestidad de los políticos. Se alienta una falta de confianza de los ciudadanos en la política y el sistema político y el proceso de democratización puede verse en riesgo.

La legitimidad de un nuevo sistema político puede ponerse en peligro si los ciudadanos no confían en él. Esto es menos cierto en aquellos casos en que se permite el cambio de bancada, pero no constituye una práctica muy extendida.

4.1.1. ¿Quiénes se pronuncian a favor del transfuguismo como una oportunidad democrática?

“Quienes visualizan el transfuguismo como un elemento positivo enfatizan el control partidario por unas pocas figuras carismáticas; lo cual impide que sectores y líderes partidarios opuestos a los procedimientos por ellos llamados como normales, sean excluidos de los espacios donde se toman las decisiones; impidiendo que exista un cambio de actitud y una renovación de cuadros que provendría de lo interno de los mismos partidos.

En ese sentido, las divisiones internas dentro de los partidos y la imposibilidad de procedimientos para dirimir controversias provocadas por la falta de democratización interna favorecerían el cambio partidario, lo cual sería visto como un aspecto positivo”.⁴⁷

En defensa del transfuguismo político que se da en Guatemala, analistas comentan que la prohibición de este fenómeno sirve para conservar aquel estado de cosas en beneficio de una clase política corrupta que requiere del uso de la fuerza para mantener su poder e influencia. Y además, ¿qué tal si hay un buen candidato, o un buen diputado que ya no soporta la corrupción y la farsa que hay en la organización a la que está vinculado? Toda persona debe tener la libertad política de poner un alto e irse de esa agrupación.

Opina por su parte el autor Luis Figueroa que si la libertad de conciencia para los diputados fuera bien vista, los electores podrán ver qué uso hacen de ella los que dicen representarlos. “Para la educación cívica de mandatarios y mandantes, es más provechoso que haya libertad de conciencia y de movilidad, que se fuerce una permanencia artificiosa y disfrazada de lealtad.

⁴⁷ Revolorio Corado, María Isabel. **Análisis jurídico del transfuguismo que realizan los diputados al Congreso de la República de Guatemala**. Pág. 95.

Es mejor que los arrimados y camaleones sean fácilmente identificables, que amarrarlos y crear un espejismo de solidez y confiabilidad del sistema político".⁴⁸

4.2. Propuestas

En base a la investigación realizada, se cree que los elementos concretos de nuestra propuesta para resolver esta situación son:

- Que el escaño corresponda al partido político;

- Que el escaño no corresponda ni al partido ni al representante.

4.2.1. El escaño corresponde al partido político

De ser este el caso, el representante que abandona o es expulsado de su partido político pierde el escaño y el partido está en libertad de decidir quién lo ocupa o a quién se concede. Esta solución fortalece a la organización partidista y mantiene el balance político que los votantes decidieron en la última elección. Este sistema es usual en los países que utilizan sistemas electorales de representación proporcional basados en listas.

⁴⁸ http://www.cees.org.gt/index.php/en_defensa_del_%E2%80%9Ctransfuguisimo%E2%80%9D. (Guatemala, 22 de enero de 2013).

Se puede argumentar que la democracia partidista interna y los procesos de generación de consenso se fortalecen si el partido político conserva el escaño. Si existen discrepancias dentro del partido o su grupo parlamentario, el representante parlamentario estará más inclinado a participar personalmente en la solución del problema si el escaño pertenece al partido y no a él.

Los representantes de los partidos políticos también se ven fortalecidos mediante este sistema, toda vez que pueden influir en la decisión sobre quién ocupa el escaño vacante. En la práctica, suele ser la siguiente persona que aparece en la lista que se presentó en la elección anterior.

Por otra parte, la disciplina partidista puede llevarse demasiado lejos y los representantes parlamentarios pueden ser amenazados con su expulsión del partido (y consecuentemente del Congreso) si no votan de acuerdo a la línea fijada por el partido.

4.2.2. El escaño no corresponde ni al partido ni al representante

“Si el escaño queda vacante, se debe realizar una elección extraordinaria. Esta solución se utiliza en países donde operan sistemas electorales de mayoría/pluralidad.

Una elección extraordinaria ofrece la oportunidad de cubrir el escaño vacante con un candidato nuevo, permitiendo a los electores expresar su voluntad una vez más. Los electores pueden votar de manera distinta y, por tanto, expresar su descontento con el partido o coalición gobernante.

Las elecciones extraordinarias son más pequeñas y, por consiguiente, cuestan menos que las elecciones normales, pero aún así en algunos países pueden implicar una carga presupuestal significativa y los escaños pueden quedar vacantes durante un largo periodo debido a la falta de medios para organizar una nueva elección.

En algunas circunstancias, las elecciones extraordinarias pueden tener un impacto político más amplio que el del simple reemplazo de representantes en lo individual y son consideradas como una prueba intermedia sobre el desempeño del Gobierno.

Si el número de escaños vacantes que se tienen que renovar durante un periodo parlamentario es grande, se puede propiciar un cambio en la conformación de la legislatura y una alteración en la base del poder del Gobierno, incluso un cambio de Gobierno".⁴⁹

⁴⁹ <http://www.aceproject.org/ace-es/topics/pc/pcd/pcd03>. **Partidos y Candidatos**. (Guatemala, 21 de enero de 2013).

4.3. Otras propuestas

Si se quisiera regular en la legislación guatemalteca el fenómeno del transfuguismo, mas no prohibirlo o eliminarlo; a continuación se presentan una serie de medidas que podrían utilizarse para que los diputados cumplan con ciertos requisitos para cambiar de bancada; provocando que esta actividad no afecte el correcto desempeño de las labores parlamentarias.

4.3.1. Elaboración de un requisito numérico para la conformación de las bancadas

La existencia de un requisito numérico para la conformación de las bancadas determina implícitamente la institucionalización reglamentaria de los grupos parlamentarios y la existencia de reglas claras que los reglamenten.

El establecimiento de un umbral para la conformación de bancadas (fijación de un número mínimo requerido para su existencia) permite evitar una fragmentación excesiva de los grupos parlamentarios.

Los diputados que no integren ninguna bancada (porque no alcanzaron el mínimo requerido para conformar una bancada) deberán integrar una bancada existente o si el reglamento legislativo así lo permite; integrar un grupo residual (grupo mixto), o bien, adquirir un status especial de diputados no adscritos.

El requisito numérico para la conformación de las bancadas es una medida que podría atentar, en algunos casos contra los derechos de las minorías, puesto que no daría la posibilidad a los partidos demasiado pequeños conformar una bancada propia.

Sin embargo, la limitación del número de bancadas permite reforzar la gobernabilidad parlamentaria; es decir, facilitar la toma de decisiones y agilizar las negociaciones legislativas. El objeto de tal medida es evitar la proliferación de bancadas unipersonales, provocada por el efecto transfuguismo.

Sin embargo, es necesario establecer que la tipificación de un umbral para la conformación de bancadas parlamentarias deberá equilibrar la protección de los derechos de las minorías; asegurando la representatividad en las estructuras y procesos parlamentarios, pero también se requiere integrar la necesidad de la proporcionalidad; pues al final de cuentas es la cantidad de escaños y votos el elemento de decisión y no la cantidad de partidos políticos o fuerzas presentes.

Entonces, surge así también la necesidad en diferenciar las minorías parlamentarias naturales de las artificiales; siendo en el primer caso aquellas minorías dadas por la voluntad del electorado y que son en sí mismas la razón de los derechos de las minorías; versus aquéllas de carácter artificial que siendo parte del partido de Gobierno, o bien de algún partido de oposición deciden separarse y asumir una condición diferenciada.

Esta realidad origina la necesidad de pensar en umbrales bajos para las fuerzas que participaron en el proceso electoral y que han logrado representación parlamentaria, sea por una cantidad de escaños, o bien porque los parlamentarios en su conjunto integran un cierto porcentaje de votos válidos.

En cuanto a la conformación de bancadas posteriores al proceso electoral, el reglamento bien puede identificar umbrales un poco más altos, y la creación de la figura de parlamentario independiente.

Una tendencia de carácter internacional, es la necesidad de un 5% de escaños para la conformación de una bancada legislativa a efectos de garantizar mejores condiciones para la gobernabilidad parlamentaria.

Aunque lo cierto es que no existe un consenso acerca de la altura del umbral para la conformación de las bancadas y no se podría hacer una recomendación universal sobre ello,

La fijación del umbral es un asunto inevitablemente arbitrario. Tienen que tomarse en cuenta las características del reglamento legislativo vigente, del sistema electoral y del tamaño del parlamento.⁵⁰

⁵⁰ Vargas, Jean Paul y Dennis P. Petri. **Ob. Cit.** Pág. 230.

4.3.2. Prohibición o no de la constitución de bancadas por agrupaciones que no se hayan enfrentado ante el electorado como partidos políticos

La prohibición o no de la conformación de bancadas por partidos políticos que no se hayan enfrentado ante el electorado; es la consecuencia lógica de la visión que establece una vinculación directa (automática) entre los partidos políticos que participaron en las elecciones y los que tendrán representación parlamentaria.

Un reglamento absolutamente restrictivo hacia el transfuguismo, establecerá que sólo son posibles bancadas parlamentarias por partidos políticos que participan en el proceso electoral y a su vez determinará que un parlamentario no podrá formar parte de más de una bancada.

En su defecto, un sistema permisivo o al menos con un nivel básico de permisividad establecerá la posibilidad de crear bancadas parlamentarias por parte de los tráfugas; sin necesidad de una vinculación partidaria directa.

La definición de uno u otro modelo depende de las dinámicas del sistema de partidos; pero desde la visión centroamericana pretender un sistema restrictivo es poco realista dadas las características de sistemas de partidos poco institucionalizados; y en las posibles excepciones no se puede negar que los partidos bisagra tienden a ser sumamente volátiles.

En un sistema restrictivo, el efecto teórico es que diputados trásfugas (elegidos por una bancada que luego deciden abandonar) no podrán crear nuevas bancadas. Ello permite limitar la fragmentación parlamentaria y a la vez constituye un fuerte incentivo negativo para el transfuguismo, puesto que un diputado trásfuga no podrá gozar las atribuciones (privilegios) que les corresponden a los grupos parlamentarios que no realizan esta práctica.⁵¹

4.3.3. Incorporación automática de los diputados trásfugas a un grupo mixto

En la misma línea de pensamiento que los dos puntos anteriores, la incorporación automática de los diputados trásfugas a un grupo mixto pretende evitar la proliferación de bancadas unipersonales y limitar una fragmentación excesiva del Congreso por el efecto transfuguismo. La incorporación automática de los diputados trásfugas a un grupo mixto implicaría que los trásfugas no tengan la posibilidad de conformar bancadas nuevas.

Respecto al grupo mixto tiene que aclararse si se concibe como un grupo residual para legisladores trásfugas o si más bien corresponde a un grupo que reúne a diputados pertenecientes a partidos minoritarios que no alcanzaron el umbral mínimo requerido para constituirse como bancada.

⁵¹ *Ibid.* Pág. 231.

La viabilidad del grupo mixto como remedio al transfuguismo en el primer caso conlleva al riesgo (al menos en teoría) de una sobrerepresentación, y ello no sería el efecto deseado. Además, se introduce el problema en diferenciar los derechos entre las minorías parlamentarias naturales y las artificiales en el grupo mixto.

Se identifica entonces, que una opción es la conformación del grupo mixto como excepción al umbral, estableciendo para la conformación de bancadas parlamentarias, es decir, si se quiere de al menos el 5% de los escaños, en el grupo mixto bastará que uno o dos parlamentarios sean ubicados ahí para su conformación (con lo cual se establece el derecho de las minorías parlamentarias).

Ahora, en cuanto a la diferenciación entre las minorías naturales y las artificiales, una opción podría ser la prohibición de que los tráfugas asuman la jefatura de fracción del grupo mixto, la cual deberá ser rotativa entre la cantidad de miembros.⁵²

4.3.4. Creación del status de diputado no adscrito para diputados tráfugas

La existencia del status de diputado no adscrito implica la existencia de una diferenciación clara entre las atribuciones de los diputados considerados individualmente y de las bancadas parlamentarias.

⁵² *Ibid.* Pág.232.

El status de diputado no adscrito o independiente corresponde a la posibilidad de un diputado de no pertenecer a ninguna bancada; pero estableciendo una claridad entre los derechos y deberes colectivos (vía grupo parlamentario) y las individuales.

En función de las disposiciones reglamentarias vigentes, el diputado gozará de la totalidad de las atribuciones correspondientes a cualquier diputado; pero no podrá acceder a ciertas atribuciones específicas de las bancadas parlamentarias.

La existencia de esta categoría desincentiva el transfuguismo, puesto que el acto de abandonar la bancada implica la renuncia automática a los privilegios propios de una bancada parlamentaria; por ejemplo la pérdida del porcentaje de dieta correspondiente a las reuniones de la bancada parlamentaria, con lo cual la decisión de cambiarse de partido político tiene a su vez un impacto económico sobre el parlamentario.⁵³

4.3.5. Limitación de los cambios de bancada de modo temporal

“La limitación de los cambios de bancada de modo temporal, por ejemplo, limitándolo a los primeros días de cada legislatura o sesión legislativa, como medida complementaria de otras medidas con efectos teóricos más fuertes, permitiría dar más claridad y continuidad sobre la composición del parlamento y limitar los efectos desestabilizadores del transfuguismo”.⁵⁴

⁵³ *Ibid.* Pág. 232.

⁵⁴ *Ibid.* Pág. 233.

4.3.6. Prohibición o no de la incorporación de tráfugas a una bancada ya existente

La prohibición de la incorporación de tráfugas a una bancada ya existente constituye la institucionalización de acuerdos establecidos en los pactos antitráfuguismo, razón por la cual ante la falta de confianza real del cumplimiento de estos acuerdos, las fuerzas políticas deciden institucionalizar aspectos sumamente restrictivos, como es por ejemplo la prohibición expresa de que los tráfugas se integren a una bancada partidaria ya existente (que haya participado en un proceso electoral).

Sin embargo, otras medidas van abiertamente en contra de la decisión de asociación del parlamentario tráfuga y son medidas de carácter auxiliar para limitar las opciones de vinculación, pues en dicho supuesto quedaría únicamente la posición del parlamentario independiente.⁵⁵

4.3.7. Atribuir los recursos administrativos a las bancadas parlamentarias

La atribución de los recursos administrativos (recursos técnicos, humanos, financieros y materiales) a las bancadas parlamentarias directamente y no a los diputados puede constituir un incentivo para que cese el cambio de partido político por parte de los legisladores.

⁵⁵ *Ibid.* Pág. 233.

Desde el momento que los asesores legislativos y otros recursos materiales necesarios al trabajo parlamentario se asignan por bancada, el potencial abandono de las mismas implicaría una pérdida de las capacidades y recursos en lo individual.

Por tanto, se logra restringir la decisión de transfuguismo y en el caso que ello ocurra a la generación de nuevos grupos parlamentarios, controlando parcialmente al menos las tendencias de fragmentación⁵⁶

4.3.8. Fortalecimiento de los partidos políticos

Como si se tratara de un enfermo crónico, el sistema de partidos políticos necesita una reforma urgente y de fondo. Es necesario que hayan partidos fuertes y sólidos, que al permanecer en el tiempo se conviertan en representantes de las diversas expresiones y necesidades de los ciudadanos con credibilidad.

Al permanecer en el tiempo y ser fuertes en ideologías y principios, quien resulte electo y se pase a otra agrupación de forma injustificada sería castigado con la falta de voto. En la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala podrían darse reformas para que las bancadas que se formen de deserciones no puedan ser una bancada con las mismas prerrogativas que las legítimas que sí se sometieron a un proceso electoral y que lucharon por sus votos.

⁵⁶ *Ibid.* Pág. 234.

En cuanto a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, ésta debe reformarse en el sentido de que se obligue a los partidos a que tengan organizaciones en todos los municipios del país; porque ello obliga a que realicen asambleas municipales y la dinámica de la democracia interna de los partidos iría de abajo para arriba o de lo local a lo nacional y los intereses de sus poblaciones estarían mejor representados en la toma de decisiones.

En el Congreso de la República ya existen iniciativas de ley para reformar su ley interna con el propósito de que el diputado que renuncie a su agrupación que lo postuló no pueda ser miembro de la junta directiva, ni presidir comisiones de trabajo, ni cargos en representación de ese organismo, ni tampoco podrían contar con asesores. Además, si es presidente de alguna comisión debería de dejar el cargo.

Los analistas consideran como urgente buscar soluciones al problema del transfuguismo, que está socavando la democracia en Guatemala.⁵⁷

En síntesis, para poder avanzar en el fortalecimiento de la democracia partidaria, será determinante la renovación permanente de los cuadros políticos en todas las estructuras del partido; en el cumplimiento cabal de las funciones como funcionarios del Estado.

⁵⁷ <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/01/21/transfuguismo-evidencia-crisis-democracia>. (Guatemala, 22 de febrero de 2013).

Dinámica que pondrá efectivos límites al fenómeno del transfuguismo, al bajo desempeño de los bloques legislativos, a la imagen que tiene el ciudadano de los partidos políticos y del débil liderazgo de los diputados.



CONCLUSIONES

1. El transfuguismo político es un fenómeno que afecta negativamente la labor legislativa y que debilita la credibilidad de los diputados ante la sociedad.
2. Al cambiar los diputados de agrupación política, cambian también sus objetivos, su ideología y su voluntad política respecto a las que el electorado conocía y en las que confiaba.
3. La fuga de diputados de un partido a otro, deja en evidencia las debilidades de el Congreso de la República de Guatemala y específicamente de las capacidades de los legisladores para construir y mantener la cohesión y disciplina legislativa.
4. El cambio de agrupación política, es un fenómeno que debilita la formación partidaria y afecta la consolidación de la democracia interna partidaria al traicionar el diputado tráfuga la confianza de los dirigentes y de la militancia.
5. El cambio de un partido político a otro afecta el posicionamiento político del diputado que lo realiza, lo que disminuye su representación en el Organismo Legislativo.



RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República debe incluir dentro de la legislación guatemalteca la prohibición a los diputados de cambiarse de bancada durante su gestión parlamentaria; para que puedan cumplir con los compromisos adquiridos en campaña.
2. El cambio de un partido político a otro tiene que ser regulado para que exista una verdadera democracia en el país; en la que se protejan los intereses de la sociedad y no los intereses particulares de los legisladores que lo realizan.
3. Los diputados deben practicar la fidelidad partidaria, el cumplimiento de sus responsabilidades y el respeto al electorado; para que así, defiendan a la agrupación política a la que pertenecen y los intereses colectivos.
4. Guatemala debe sumarse a los países de Latinoamérica que cuentan con una regulación del transfuguismo político para recuperar la legitimidad y credibilidad de las instituciones del Estado.

5. Debe fortalecerse en Guatemala el sistema político electoral en general para garantizar la eficacia, efectividad, equidad e inclusión de la acción ciudadana en la gestión estatal y obligar a los partidos políticos a desarrollar una efectiva labor legislativa y fiscalizadora.

BIBLIOGRAFÍA

BARRERA MELGAR, V. Iván. **Instituciones del derecho parlamentario**. Guatemala: Ed. José Pineda Ibarra, 1972.

BLANCO, Ligia y Susan Batres. **El Congreso de la República de Guatemala, estructura y funcionamiento**. Guatemala: Ed. ASIES, 2008.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2006.

Corte de Constitucionalidad. **Gaceta No. 18**. Expediente No. 280-90. Página 101. Sentencia de fecha 19-10-90. Guatemala: (s.e.), 1990.

CUÉLLAR GÁLVEZ, Miguel Angel. **Análisis técnico jurídico del transfuguismo político como causa de ineficacia del Congreso de la República de Guatemala**. Guatemala: Ed. EMI Impresos, 2011.

DE ESTEBAN, Jorge. **Los partidos políticos en España**. Barcelona, España: Ed. Planeta, 1982.

FORTÍN, Javier. **Transfuguismo parlamentario en Guatemala: Un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción**. Salamanca, España: Ed. América Latina Hoy, 2010.

<http://www.aceproject.org/ace-es/topics/pc/pcd/pcd03>. **Partidos y candidatos**. (Guatemala, 21 de enero de 2013).

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones_T_C/Control%20pol%C3%ADtico%20y%20jurisprudencia%20constitucional/06Primera%20parte%20la%20Asamblea%20Legislativa.pdf. **Primera parte; asamblea legislativa.** (Guatemala, 10 de enero de 2012).

<http://www.casamerica.es/actualidad/el-supremo-brasileno-consagra-el-principio-de-fidelidad-partidista>. (Guatemala, 1 de febrero de 2012).

<http://www.casamerica.es/actualidad/el-tribunal-electoral-de-Brasil-obliga-todos-los-elegidos-mantener-su-partido>. (Guatemala, 22 de febrero de 2012).

http://www.cees.org.gt/index.php/en_defensa_del_%E2%80%9Ctransfugismo%E2%80%9D. (Guatemala, 22 de enero de 2013).

<http://www.congreso.gob.gt/funciones>. (Guatemala, 8 de diciembre de 2011).

http://www.congreso.gob.gt/procedimiento_legislativo. (Guatemala, 8 de diciembre de 2011).

http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2005/Ley_974.pdf. (Guatemala, 20 de agosto de 2012).

<http://www.emisorasunidas.com/noticias/primera-hora/señalan-que-cambios-ley-electoral-son-necesarios-para-erradicar-transfugismo>. (Guatemala, 22 de enero de 2013).

<http://www.ndipartidos.org/node/46241>. (Guatemala, 20 de diciembre de 2011).

<http://www.rae.es/transfuguismo> (Guatemala, 23 de marzo de 2011).

<http://www.reformapolitica.gob.mx/archivos2/ReformapoliticayelectoralenAméricaLatina1978-2007-ZovattoyHenriquez.pdf>. (Guatemala, 9 de febrero de 2012).

<http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/01/21/transfuguismo-evidencia-crisis-democracia>. (Guatemala, 22 de febrero de 2013).

http://www.wikipedia.org/wiki/Congreso_de_la_República_de_Guatemala#Diputados. (Guatemala, 26 de enero de 2013).

MACK, Luis Fernando y Mario López Arrivillaga. **El transfuguismo parlamentario**. Guatemala, C.A.: Ed. FLACSO, 2005.

MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Guía sobre prácticas parlamentarias**. Guatemala: Ed. Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, 2006.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1981.

REVOLORIO CORADO, María Isabel. **Análisis jurídico del transfuguismo que realizan los diputados al Congreso de la República de Guatemala**. Guatemala.: Ed. Impresos Hernández, 2011.

SEIJAS VILLADANGOS, E. **Representación democrática, partidos políticos y tráfugas**. México: Ed. Universidad Autónoma de México, 2000.

SOTO PARERA, Florencia. **El transfuguismo político en el derecho comparado**. Argentina: Ed. Cámara Nacional Electoral, 2010.

Transfuguismo político en ascenso. Periódico La Hora. Pág. 1. (Guatemala). Año 26, No. 92. (Jueves, 6 de noviembre de 2008).

VARGAS, Jean Paul y Dennis P. Petri. **Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica**. San José, Costa Rica: Ed. DEMUCA, 2010.

ZOVATTO, Daniel. **Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina**. Argentina: Ed. DOSSIER, 2006.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto número 1-85, 1986.

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-97, 1997.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Congreso de la República de Guatemala,
Decreto número 63-94, 1994.