

Transfuguismo y Mandato Parlamentario

Jorge León Vásquez*

“¿Qué se entiende por transfuguismo parlamentario? ¿Cómo se relaciona esta figura con el carácter irrenunciable del Mandato Parlamentario? ¿Qué consecuencias negativas genera el transfuguismo en el sistema democrático? El autor, tomando en cuenta la regulación constitucional actual acerca de la irrenunciabilidad del Mandato Parlamentario así como su evolución histórica, desarrollará la figura del transfuguismo parlamentario y sus consecuencias jurídico-políticas.”

I. Introducción

En enero de 2002, en su informe final, la Subcomisión Investigadora de la Denuncia Constitucional N.º 6 del Congreso de la República concluía que, durante el segundo gobierno dictatorial de Alberto Fujimori, «el “transfuguismo” fue gestado por una asociación para delinquir que se valió de recursos del estado para el financiamiento de los costos que significó la entrega de prebendas a congresistas electos¹». Desde ese año y en adelante, el debate sobre el tema del transfuguismo parlamentario ha estado presente tanto en el ámbito político y académico de nuestro país así como en la opinión pública misma².

Si bien es innegable que el solo hecho de hacer mención a este fenómeno produce, por sí mismo, una valoración moral negativa, lo cierto también es que el transfuguismo parlamentario es un fenómeno muy complejo y un problema con múltiples aristas. No obstante, las reacciones frente a este fenómeno son diversas. Entre nosotros, tales reacciones van desde una reprobación pública por parte de la ciudadanía y de los medios de comunicación social hasta la propuesta, en sede parlamentaria, de determinados proyectos de reforma de la Constitución y de sendos proyectos de ley para penalizar su práctica.

Dada la complejidad y la amplitud de temas que se ciernen sobre el transfuguismo parlamentario, en esta oportunidad sólo será objeto de análisis la relación de este fenómeno con el mandato parlamentario. Este tema es de trascendental relevancia, pues se viene proponiendo actualmente la reforma del artículo 95º de la Constitución a fin de introducir el transfuguismo como una causal de vacancia en el cargo de congresista de la República. En ese sentido, en la primera parte de este trabajo se van a realizar algunas consideraciones sobre el mandato parlamentario; para luego, en la segunda parte, analizar cómo se relaciona dicho mandato con el transfuguismo parlamentario.

II. El Mandato Parlamentario en la Constitución de 1993

II.1. Antecedentes

El artículo 95º de la Constitución establece que «[e]l mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura». Al respecto cabe señalar lo siguiente.

La irrenunciabilidad del mandato parlamentario en nuestra *Constitución histórica* ha pasado por dos

* Asesor Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Docente del Postítulo en Derechos Fundamentales y del Postítulo en Derecho Procesal Constitucional en la PUCP. Egresado de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Graduados de la PUCP. Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM.

1 Congreso de la República. *Informe Final de la Subcomisión Investigadora de la Denuncia Constitucional N.º 6*, texto oficial, Lima, 2002. p. 200.

2 Los acontecimientos de la época en torno al transfuguismo parlamentario pueden verse en Delgado Guembes, César. «Transfuguismo y crisis postelectoral en el proceso de *reinstitutionalización* democrática». En *Derecho PUC*, N.º 53, Fondo Editorial de la PUC, Lima, 2001. pp. 89 y ss.

estadios bien definidos. Se ha transitado entre el carácter relativo de la misma y su consagración con carácter de absoluto. Así, se puede distinguir una primera fase caracterizada, precisamente, por la relatividad del carácter irrenunciable del mandato parlamentario.

En efecto, desde que la Constitución Política de 1828 (artículo 46°) prescribiera que «*todo Senador o Diputado puede ser reelegido, y sólo en este caso es renunciable el cargo*», la irrenunciabilidad del mandato parlamentario, con carácter relativo, ha estado presente en todos los textos constitucionales que la sucedieron hasta la Constitución de 1933.

Así, la Constitución de 1834 (artículo 49°) estableció que «*los Senadores y Diputados pueden ser reelegidos, y sólo en este caso es renunciable el cargo*». Esta disposición fue reproducida exactamente con el mismo texto por la Constitución de 1834 (artículo 24°).

Del mismo modo, la Carta Magna de 1856 (artículo 53°) vino a señalar que «*el Congreso se renovará anualmente por terceras partes. Los Representantes podrán ser reelectos y sólo en este caso será renunciable el cargo*»; la Constitución de 1860 (artículo 58°), que «*los Diputados y Senadores podrán ser reelectos, y sólo en este cargo será renunciable el cargo*»; la Ley Fundamental de 1867 (artículo 58°) señaló que «*los Representantes podrán ser reelectos; y sólo en este caso será renunciable el cargo*»; y la Constitución de 1920 (artículo 82°), que «*los Diputados o Senadores podrán ser reelectos y sólo en este caso será renunciable el cargo*».

En la Constitución de 1933 (artículo 96°) se introduce una ligera variante, pero que no altera, finalmente, el sentido y el contenido esencial de las Constituciones anteriores. En efecto, señala que «*el mandato parlamentario es irrenunciable, salvo el caso de reelección*», no obstante se precisa, además, que «*la renuncia se presentará a la respectiva Cámara*».

Puede verse que las notas que configuran y distinguen este primer periodo son dos: en primer lugar, se abre la posibilidad de renuncia al mandato legislativo (de ahí su carácter relativo); y, en segundo término, se aprecia un vínculo entre la reelección del parlamentario y la renunciabilidad de su mandato, al ser aquélla el presupuesto de éste. De ahí que sea posible derivar que sólo los parlamentarios reelectos podían renunciar al mandato legislativo, mientras que para los que lo eran por vez primera esa posibilidad simplemente no existía³.

En un segundo momento, la característica predominante de la irrenunciabilidad del mandato parlamentario fue su configuración con carácter de absoluto. Este período se apertura con la Constitución de 1979, cuyo artículo 178° previó que «*el mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las Cámaras a sus miembros y que implican supresión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura*».

Por su parte, la Constitución Política de 1993, en su artículo 95°, ha dispuesto también que el mandato legislativo sea irrenunciable. Sin embargo, a diferencia de las Constituciones anteriores, la de 1979 y la de 1993 establecen el carácter absoluto de la prohibición a la renuncia al mandato parlamentario, al no prever la posibilidad, bajo ningún supuesto, de que el parlamentario electo renuncie, ni siquiera cuando éste sea reelegido. En consecuencia, se establece una diferencia muy marcada con la etapa anterior.

No obstante, al ser aquella diferencia definidora de una nueva configuración del mandato parlamentario, y como paso previo a encarar su análisis crítico, es que se hace necesario estudiar las razones que llevaron al constituyente a incorporar el carácter absoluto de la prohibición de renuncia a los parlamentarios una vez que estos han sido elegidos.

II.2. Fundamento de la Irrenunciabilidad del Mandato Parlamentario

Es necesario remitirnos a la Constitución Política de 1979, a fin de conocer las razones que llevaron al constituyente a consagrar la prohibición de renuncia al mandato legislativo. Del debate constituyente de 1979 se puede apreciar que lo que se pretendió con la proscripción de la renuncia de los congresistas no fue sino proteger al parlamentario de las presiones provenientes de cualquier sector.

Por ello, se señaló en principio que «*si ponemos el concepto "renunciable", exponemos a presiones al Diputado y al Senador*»⁴; en otros contextos se señaló que permitir la renuncia podría llevar a situaciones políticas extremas, como por ejemplo, la dimisión masiva de representantes. De ahí que se aprobara, con algunos atisbos de contradicción⁵, la supresión de lo que la Constitución de 1933 sí permitía.

A diferencia de la Constitución de 1979, la aprobación del artículo 95° de la Constitución de 1993 se realizó sin mayor debate⁶. No obstante, algunos han señalado que una disposición constitucional en el sentido de permitir que los parlamentarios renuncien tuvo como

3 Pareja Paz-Soldán, José. *Derecho constitucional peruano*. Lima: s/e, 2.a edición, 1951. p. 220.

4 Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. *Diario de Debates*. T. V. Lima: edición oficial, 1980. p. 103.

5 Ruiz Eldredge, Alberto. *La Constitución comentada de 1979*. Lima: s/e, 1980. p. 265.

6 Congreso Constituyente Democrático. *Diario de los Debates. Debate Constitucional Pleno-1993. T.II*. Lima: edición oficial, 1998. p. 1196.

finalidad proteger al congresista «de la presiones de cualquier clase que pudieran ejercerse sobre él»⁷.

Se puede afirmar, por tanto, que el fundamento de la irrenunciabilidad del mandato parlamentario radica, por un lado, en el intento de proteger al congresista de las presiones que se pudieran ejercer sobre él; en segundo lugar, en no permitir que sus decisiones se vean mediatizadas por los intereses de un grupo de electores, de sus partidos políticos o del grupo parlamentario del cual forma parte, lo cual impediría el libre ejercicio de la función parlamentaria.

II.3 Análisis Crítico de la Irrenunciabilidad del Mandato Parlamentario

Un estudio detenido del tema que ahora nos ocupa requiere de la precisión de algunos conceptos y categorías jurídico-constitucionales en orden a obtener su cabal comprensión. En tal sentido, es imperioso el análisis del (1) significado del mandato parlamentario, (2) la relación –si ella existe– entre la irrenunciabilidad del mandato legislativo y las prerrogativas parlamentarias, y (3) la conveniencia o no de mantener la irrenunciabilidad al mandato legislativo.

II.3.1. Del Mandato Imperativo al Mandato Representativo

La idea y noción del mandato parlamentario tiene su origen y desarrollo en la Edad Media⁸. Su construcción teórica y práctica se realizó sobre las bases suministradas por una institución iusprivatista como es el mandato⁹. En efecto, durante la Edad Media, la representación se va a articular a través de la *teoría del mandato imperativo*; es decir, por un lado, el representante actúa sólo en nombre de las personas que le eligieron y a los cuales representa, y por otro, el representante sólo podía ejercer su función dentro del marco que sus electores habían delimitado, previamente, en los *cahiers d'instructions* –cuadernos de instrucciones–¹⁰.

Con el advenimiento de la revolución inglesa y francesa (siglo XVIII), la representación, entendida como mandato imperativo, se superó para dar paso a la *teoría del mandato representativo*. Ello significó la incorporación de dos principios esenciales, a saber: en primer lugar, que los parlamentarios ya no representan tan sólo a los individuos que los habían elegido, sino que son representantes de toda

la nación (*principio del mandato representativo*); en segundo lugar, que no están obligados a realizar u obedecer las instrucciones de sus electores (*principio de prohibición del mandato imperativo*)¹¹.

Estos principios han proyectado sus consecuencias hasta nuestros días; por eso no debe causar mayor asombro que el principio del mandato representativo y el principio de prohibición del mandato imperativo hayan sido acogidos en la Constitución de 1993 (artículo 93°), la cual ha establecido que los congresistas representan a la nación y no están sujetos a mandato imperativo.

“(…) la auténtica dimensión del mandato parlamentario no es otra que la relación que existe entre los representantes y los representados, y cuyo contenido se manifiesta en que los parlamentarios representan a toda la nación y no están sujetos a mandato imperativo (…)”

Bajo estas precisiones, se puede afirmar que la auténtica dimensión del mandato parlamentario no es otra que la relación que existe entre los representantes y los representados, y cuyo contenido se manifiesta en que los parlamentarios representan a toda la nación y no están sujetos a mandato imperativo¹²; pero además, el mandato parlamentario ha de ser entendido como una relación constitucional en el tiempo, como soporte jurídico-instrumental de un proceso político y cíclico de legitimación democrática directa¹³.

II.3.2. Prerrogativas Parlamentarias e Irrenunciabilidad del Mandato Parlamentario

Se ha afirmado anteriormente que uno de los fundamentos para la incorporación de una disposición como el artículo 95° en la Constitución de 1993 está en que la irrenunciabilidad protege de

7 Chirinos Soto, Enrique. *Constitución de 1993: lectura y comentario*. Lima: Nerman S.A., 2.a edición, 1995. p. 163.

8 Álvarez Conde, Enrique. *Curso de Derecho constitucional. Vol. II*. Madrid: Tecnos, 4.a edición, 2003. pp. 74 y ss.

9 Torres del Moral, Antonio. «Pasado y presente del Parlamento». En Cecilia Mora-Donatto (coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso*. México D.F.: UNAM, 2002. p. 612.

10 Fernández Segado, Francisco. «Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». En AA.VV. *El poder legislativo en la actualidad*. México D.F.: UNAM, 1994. p. 288.

11 Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 3.a edición, 1987. p. 284.

12 Alonso de Antonio, José; Alonso de Antonio, Ángel. *Derecho parlamentario*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2000. pp. 81-82.

13 Caamaño Domínguez, Francisco. *El mandato parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991. p. 96; Fernández Riveira, Rosa. *El voto parlamentario*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003. pp. 87-96.

presiones externas a los representantes, dejándose entrever que es un elemento complementario de las prerrogativas parlamentarias. Pero cabe preguntarse: ¿realmente ello es así?

La doctrina constitucional clásica y la contemporánea ha considerado, desde siempre, sólo dos instituciones como elementos constitutivos del *status* parlamentario: la inviolabilidad (*freedom of speech*) y la inmunidad (*freedom of arrest*)¹⁴.

La primera de ellas –*inviolabilidad*– protege a los congresistas por las opiniones vertidas y por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones; la segunda –*inmunidad*– impide que el congresista sea arrestado y procesado sin autorización de la Comisión Permanente, salvo delito flagrante (artículo 93° de la Constitución).

Cabe señalar que estas prerrogativas no son derechos personales de los parlamentarios, sino garantías funcionales del Congreso, de ahí que los parlamentarios no puedan renunciar a ellos¹⁵. No es exacto afirmar, pues, que la irrenunciabilidad del mandato parlamentario es un elemento complementario de las prerrogativas parlamentarias.

Ello explica que la gran mayoría de Constituciones permiten a los parlamentarios a renunciar al cargo¹⁶, porque se entiende que, en estricto, la irrenunciabilidad no contribuye, necesariamente, a garantizar la independencia de los congresistas; muy por el contrario, puede llegar a convertirse en un obstáculo innecesario y hasta contraproducente, como se analizará en el siguiente párrafo.

II.3.3. El Carácter Irrenunciable del Mandato Parlamentario

En la actualidad, la Constitución Política de 1993 es una de las pocas leyes fundamentales que ha consagrado la irrenunciabilidad del mandato parlamentario. Ello, sin embargo, no es óbice para entrar al análisis del contenido de una disposición constitucional como el artículo 95°, la cual establece, precisamente, que «*el mandato legislativo es irrenunciable*».

De una primera aproximación a esta disposición constitucional se puede entender que, una vez que el parlamentario ha sido elegido y juramentado en el cargo, éste no puede renunciar unilateralmente y, por ende, está obligado a desempeñarse en él

por el período para el cual fue elegido¹⁷, con ello, la posibilidad de renuncia al cargo representativo queda absolutamente proscrita cualquiera sea el supuesto que se pretenda anteponer.

A nuestro parecer, el sentido de la disposición bajo análisis es totalmente irrazonable porque obliga a permanecer al parlamentario en un cargo en el cual, a lo mejor, no desea continuar¹⁸.

Así, puede darse el caso que un parlamentario por legítimos motivos de carácter profesional, económico, ético e incluso de salud personal, no desea o no puede continuar más en el cargo, y simplemente no está en la posibilidad de renunciar porque la Constitución se lo prohíbe.

Esto podría ser aún más contraproducente frente a supuestos como que un parlamentario deja de ejercer de facto la función parlamentaria, o el congresista, una vez que ha abandonado el cargo, realiza funciones que son incompatibles con el ejercicio de la función de congresista, situaciones ambas que no están previstas claramente en nuestro ordenamiento constitucional actual.

Pero los supuestos referidos anteriormente no son los más graves que se derivan de la irrenunciabilidad del mandato parlamentario. Obligar a un parlamentario que ha sido descalificado, por su actuar irresponsable, corrupto o antidemocrático, tanto por su propio partido político o por el grupo parlamentario al cual pertenece, así como por la opinión pública, lejos de contribuir al fortalecimiento del propio Parlamento, puede ahondar la brecha existente entre representantes y representados, cuando no afectar la propia legitimidad del Parlamento.

En ese orden de ideas, la irrenunciabilidad del mandato parlamentario, en vez de ser un mecanismo llamado a salvaguardar la independencia del Parlamento, en general, y la de los parlamentarios, en particular, se puede convertir en un *bumerang* con la fuerza suficiente para afectar la institucionalidad y legitimidad del Parlamento.

II.4 Hacia la Renunciabilidad del Mandato Parlamentario

El derecho de todas las personas a acceder a cargos públicos representativos ha sido consagrado por la Constitución de 1993 en su artículo 31°. El contenido esencial del mismo estriba «en el

14 Balaguer Callejón, Francisco (coordinador). *Derecho constitucional*. Vol. II. Madrid: Tecnos, 1999. pp. 364-365.

15 Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1983. p. 83.

16 La mayoría de ordenamientos constitucionales prevé la potestad de los parlamentarios a renunciar al cargo. Así, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 no lo impide, tampoco la Constitución italiana de 1947, ni la Constitución de Francia de 1958. Entre nosotros, permiten la renuncia de los parlamentarios, la Constitución de Bolivia (artículo 57°), Paraguay (artículo 190°), Guatemala (artículo 170°), Argentina (artículo 51°), El Salvador (artículo 131°), Uruguay (artículo 77°), entre otras.

17 Rubio Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993*. T. 4. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1993. p. 99.

18 Rubio Correa, Marcial; Bernalles Ballesteros, Enrique. *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores, 1985. p. 323.

acceso igualitario a las funciones y cargos públicos de carácter representativo, al mantenimiento en el mismo sin perturbaciones ilegítimas y a cesar libremente en el cargo mediante un acto de voluntad plenamente disponible para el representante público electo»¹⁹. En consecuencia, se puede afirmar que el derecho a renunciar a un cargo público representativo forma parte del derecho de acceder al mismo.

El desconocimiento de este derecho no sólo supone su abierta vulneración, sino que puede llegar a configurar graves inconvenientes que trascienden a su libre ejercicio; de ahí que sea necesario que los parlamentarios no deberían tener impedimento alguno para renunciar al cargo cuando así lo consideren.

En tal sentido, el derecho a renunciar al cargo público representativo no puede estar mediatizado, en modo alguno, por el partido político o por el grupo parlamentario al cual pertenece, ni siquiera, finalmente, por la aceptación previa del propio Congreso, sino que debe tener plena eficacia a partir de su formalización, tal como se admite en la doctrina constitucional contemporánea²⁰.

En este mismo sentido, la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú propuso que «el parlamentario pueda renunciar al mandato, en cuyo caso es reemplazado por el accesorio»²¹. Se debe acudir, pues, a una fórmula más flexible, que no se convierta en un escudo de protección frente a las responsabilidades políticas, jurídicas y éticas que adquirió el parlamentario al ser elegido²². Esta propuesta, a nuestro parecer más acorde con la realidad, puede ayudar a acortar la distancia que actualmente existe entre el Parlamento y la ciudadanía.

III. Transfuguismo y Mandato Parlamentario

Habiendo asumido una posición en cuanto al mandato parlamentario, cabe en esta parte realizar el análisis de la relación de dicho mandato con el transfuguismo parlamentario. La primera cuestión, por tanto, a abordar es qué entendemos por transfuguismo parlamentario.

III.1. Delimitación Conceptual

De manera general se ha señalado que cuando un congresista electo por un partido o alianza electoral, abandona a su agrupación política y se pasa a otra manteniendo el escaño para el cual fue electo por el partido originario, surge la cuestionable figura del tráfuga²³. En esta concepción bastante amplia del transfuguismo, se considera como un tráfuga, a cualquier congresista que, al margen de las motivaciones que tenga, abandona su partido de origen. Es decir, en esta definición no se consideran las causas que dan lugar a dicho fenómeno.

Por nuestra parte, pensamos que no todo abandono del parlamentario a su partido de origen para pasarse a otro configura un supuesto de transfuguismo. Como se sabe, actualmente dicho fenómeno tiene una connotación moral negativa y produce, por su sola mención, una abierta reprobación, por lo que es preciso delimitar cuándo realmente se está frente a un supuesto de transfuguismo propiamente dicho.

Las causas del transfuguismo parlamentario pueden ser múltiples, pero ellas, a nuestro entender, pueden ser agrupadas en motivaciones legítimas y motivaciones ilegítimas. Desde nuestro punto de vista, en cuanto a las primeras, es del caso señalar que el abandono de un congresista del partido político originario por el cual fue elegido puede darse sobre la base del ejercicio legítimo de un derecho fundamental. Así, por ejemplo, no debería catalogarse como tráfuga, al congresista que en el ejercicio constitucional de su derecho fundamental a la libertad ideológica que nuestra Constitución reconoce en su artículo 2°-3, se aparta del partido político por el cual fue elegido.

Del mismo modo, otro supuesto de legítimo abandono del partido de origen se presenta cuando es el propio partido el que se aparta de sus fines o abandona su ideario político. Puede darse el caso de que inicialmente el partido asume una actitud de oposición crítica pero constructiva frente al gobierno de turno; pero ello, en un momento determinado deriva, en una oposición que busca únicamente propiciar las condiciones para un golpe de Estado; o propicia la realización de actos de intolerancia

- 19 Cano Bueso, Juan. «La renuncia al cargo público representativo». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4 extraordinario, Publicaciones de las Cortes valencianas, Valencia, 1997. p. 79.
- 20 Gutiérrez Rodríguez, Francisco. «Renuncia al cargo público representativo, desistimiento y disciplina de partido. Una nueva solución jurisprudencial». En *Debates Constitucionales, Revista Electrónica de Derecho Constitucional*, N.º 1, Madrid, 1999. p. 6. (http://constitucion.rediris.es/revista/dc/DC_Sup.html).
- 21 Ministerio de Justicia. *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*. Lima: s/e, 2001. p. 54. En el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución el artículo 160° señaló que «el mandato parlamentario es irrenunciable» y, como texto alternativo se propuso que «el mandato parlamentario es renunciable. La renuncia se presenta por escrito y debe ser aceptada por el Congreso». Cfr. Congreso de la República. *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución*. Lima: edición oficial, 2002. p. 87. Lamentablemente, en el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, se recogió en el artículo 143° como propuesta final que el «el mandato parlamentario es irrenunciable», y que finalmente fue aprobada por el Congreso con 78 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones. Cfr., respectivamente, Congreso de la República. *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*. Lima: edición oficial, 2002; Congreso de la República. *Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Periodos 2001; 2002-2003*. Lima: edición oficial, 2003. p. 98.
- 22 Bernalles Ballesteros, Enrique (con la colaboración del Alberto Otárola). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad ICS-Rao Editora, 4.a edición, 1998. p. 452.
- 23 Landa, César. «Notas sobre el transfuguismo parlamentario». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 12, Valencia, 2002. pp. 218-219.

por motivos de origen, raza, religión, idioma, entre otros, lo que está prohibido por el artículo 2º-2 de la Constitución.

Un tercer supuesto se presentaría cuando el partido por el cual fue elegido el congresista desaparece o entra en una situación de desorganización o crisis de tal magnitud que sus militantes se ven forzados a abandonarlo. En este caso, también consideramos legítimo el abandono del partido político que se encuentra en una situación de desorganización al punto que, en la práctica, ya ha devenido en inexistente al no poder realizar sus actividades en tanto partido político.

III.2. Transfuguismo en Sentido Estricto

Junto a estas motivaciones que pueden tener una justificación constitucional racional y objetiva, aparecen también causas que llevan al abandono por parte del congresista de su partido de origen, pero que desde nuestro punto de vista, sí configuran un supuesto de transfuguismo en sentido estricto o propiamente dicho²⁴.

“(...) es manifiesta la ilegitimidad del abandono del partido originario cuando las razones que llevan a ello a un congresista son móviles estrictamente de índole económico o a cambio de prebendas políticas.”

En efecto, es manifiesta la ilegitimidad del abandono del partido originario cuando las razones que llevan a ello a un congresista son móviles estrictamente de índole económico o a cambio de prebendas políticas. Este fue el supuesto que se presentó durante el segundo gobierno corrupto y dictatorial de Alberto Fujimori.

Por ello, se ha señalado que, de todas las posibles motivaciones para llevar a cabo una actuación transfugista, la compensación económica resulta la más inconfesable²⁵. Evidentemente, este supuesto no

sólo se queda en el ámbito de la actuación política sino que también puede dar lugar a ilícitos ya sea de naturaleza civil o ya de índole penal.

III.2.1. Consecuencias Negativas del Transfuguismo

Lo que se ha definido como transfuguismo propiamente dicho o en sentido estricto es lo que, a nuestro entender, genera una serie de consecuencias negativas, a saber: a) produce un falseamiento de la representación política, b) debilita el sistema de partidos, c) perjudica la gobernabilidad del sistema democrático, d) favorece la corrupción y e) deteriora la política democrática²⁶.

En cuanto a su incidencia en el falseamiento de la representación es evidente que el transfuguismo parlamentario produce una quiebra en la relación de representantes y representados, lo que precisamente es una de las causas principales que aqueja al Parlamento²⁷. En efecto, si un congresista es elegido por un determinado partido y luego de ello termina asentándose en otro distinto, las personas que lo eligieron sienten que ya no están debidamente representados.

Es importante señalar que dicho falseamiento no se queda en el plano estrictamente político, pues contemporáneamente se viene hablando ya de un derecho fundamental a la representación política, cuyo contenido esencial está determinado, entre otros, por la adscripción política de los representantes, es decir, que los representantes ejerzan el mandato representativo dentro del partido por el cual fueron elegidos²⁸. De ahí que se rechace incluso, la figura del «préstamo de parlamentarios»²⁹.

En segundo lugar, también se puede señalar que el transfuguismo parlamentario debilita el sistema de partidos. Esto es así en la medida que dicho fenómeno impide que los partidos políticos cumplan con su función constitucional de ser organizaciones que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular (artículo 55º de la Constitución), al no permitir precisamente que la voluntad popular expresada en las urnas se respete. Evidentemente, esto va en detrimento de los partidos políticos que al ser protagonistas directos o indirectos de un acto de transfuguismo se deslegitiman frente a los ciudadanos.

24 Seijas Villadangos, Esther. «Representación política, partidos políticos y tráfugos». En *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 6, segundo semestre, UNED, Madrid, 2000. p. 166.

25 Tomás Mallén, Beatriz. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: 2002. pp. 61-62.

26 Seguimos en esta parte a De Esteban, Jorge. «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 70, octubre-diciembre, Madrid, 1990. pp. 13-15.

27 Ramírez, Manuel. «Problemática actual del Parlamento». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 87, enero-marzo, Madrid, 1995. pp. 53 y ss.; también Reniu Vilamala, Josep. «La representación política en crisis. El transfuguismo como estrategia política». En Antonio Porras Nadales (editor). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos, 1996. pp. 265 y ss.

28 Presno Linera, Miguel Ángel. «La representación política como derecho fundamental». En *Fundamentos, Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, N.º 3, 2004. pp. 38-39.

29 Tomás Mallén, Beatriz. «Los partidos políticos y el fenómeno del préstamo de parlamentarios en España». Comunicación presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, realizado en Sevilla, los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2003. p. 16.

En tercer lugar, el transfuguismo parlamentario perjudica la gobernabilidad del sistema democrático. El gobierno de un Estado para poder cumplir sus objetivos previstos en su programa de gobierno, en beneficio del interés general, requiere de un clima político de cierta estabilidad y de consenso político; estabilidad que se rompe al alterarse, por el transfuguismo, la correlación de las fuerzas políticas al interior del Parlamento³⁰.

Si antes el gobierno de turno tenía una mayoría parlamentaria que le permitiera llevar adelante las políticas de gobierno, ello se vería impedido si es que, a causa del transfuguismo, esa mayoría originaria deviene en una minoría imposibilitada de concretar los objetivos centrales del gobierno.

Encuarto lugar, no puede negarse que el transfuguismo parlamentario favorece la corrupción. Esta afirmación se corrobora, por sí misma, entre nosotros, dada la nefasta experiencia ocurrida durante la década pasada. La incidencia de este fenómeno para la corrupción³¹ se da porque el transfuguismo, entendido en sentido estricto, comporta toda una gama variada de actividades de persuasión e inducción en la orientación o conducta del congresista tráfuga, con el objeto de que éste obtenga algún tipo de ventaja económica o de otra índole.

Finalmente, el transfuguismo parlamentario deteriora la credibilidad en el sistema democrático mismo. Ello se explica por cuanto que los ciudadanos al ver que sus representantes cambian de partido político a cambio de prebendas económicas o de otra índole, pierden credibilidad en la democracia y ven en ésta un sistema en el cual sus protagonistas se comportan abiertamente sin ningún código de ética y cubiertos con un manto de impunidad.

En estas circunstancias, la falta de credibilidad en las instituciones democráticas se explica por sí misma. De ahí que se haya afirmado que «[l]os electores no entienden como unos políticos elegidos en unas listas de un partido pueden pasarse a otro distinto. Y entienden menos cómo no se toman las medidas necesarias para evitar que siga proliferando la corrupción a que el transfuguismo da lugar»³².

III.3. Medidas Contra el Transfuguismo Parlamentario

Como se puede advertir, la práctica del transfuguismo parlamentario en el sentido ya precisado genera una

serie de consecuencias negativas que inciden en detrimento de las instituciones democráticas³³. Ello nos lleva a reflexionar acerca de las medidas que se deben adoptar para proscribir su práctica, advirtiendo *ab initio* que, en definitiva, el transfuguismo manifiesta uno de los aspectos vidriosos de la representación, en la que se encuentra por completo incardinado, y como ésta, sobrepasa en el fondo los límites jurídicos para convertirse en un problema metajurídico, en el que se implican la ética, la moral y la cultura política³⁴.

En la actualidad, existen aproximadamente hasta quince (15) proyectos de ley para regular el transfuguismo parlamentario³⁵. Las propuestas van desde proponer una reforma constitucional a fin de introducir dicho fenómeno como una causal de vacancia de los parlamentarios hasta su tipificación como delito. En todos los proyectos revisados, existe una justificación loable; sin embargo, la forma como se pretende regular refleja una concepción bastante imprecisa del transfuguismo.

En efecto, ninguno de los proyectos de ley advierte que las motivaciones que llevan a un congresista a abandonar su partido político de origen no siempre son ilegítimas, pues, como se ha señalado anteriormente, se puede deber al ejercicio del derecho fundamental a la libertad ideológica o cuando es el partido político el que se aparta del ideario político original. Bajo este supuesto se precisa de una reglamentación que regule el cambio legítimo de un congresista de un partido a otro, distinguiéndolo del transfuguismo propiamente dicho que se da por motivaciones económicas o por prebendas políticas ilegítimas. En el primer caso, el abandono del partido político sería constitucional, mientras en el segundo debe ser no sólo proscrito sino también sancionado.

Ahora bien, en la medida que el tráfuga al romper ilegítimamente la relación entre el representante y el representado afecta la voluntad popular, se debe considerar dicha conducta como una infracción constitucional del artículo 176° de la Constitución. Para efectivizar la responsabilidad política del tráfuga no es un obstáculo el hecho que esté proscrito en nuestro ordenamiento jurídico el mandato imperativo (artículo 93°) o que se haya previsto que el mandato parlamentario es irrenunciable (artículo 95°), pues se debe entender que ellas se configuran cuando el parlamentario ejerce legítimamente e cargo y no cuando afecta la voluntad popular.

30 Mack, Luis y López Arrivillaga, Mario. «El transfuguismo parlamentario». En *Cuadernos de Información pública*, N.º 1, FLACSO, Guatemala, 2005. p. 7.

31 López Aguilar, Juan Fernando. «Tráfico de influencias y sociedad democrática. La corrupción en el marco del Estado de Derecho». En *Revista del Foro Canario*, N.º 82, Las Palmas de Gran Canaria, 1991. p. 142.

32 De Esteban, Jorge. *Op. cit.* p. 14.

33 Presno Linera, Miguel Ángel. «La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática». En *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, N.º 277, 1998. pp. 117 y ss

34 Abellán, Ángel Manuel. «Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 84, abril-junio, Madrid, 1994. p. 214.

35 Los proyectos de ley presentados sobre este tema pueden revisarse en www.congreso.gob.pe.

Lo anterior debe ir acompañado de una predisposición de los congresistas para hacer efectiva la responsabilidad política del congresista tráfuga, tanto a nivel de la acusación constitucional que se le realice como al momento de imponer la sanción política que corresponda, claro está de conformidad con el artículo 99° y 100° de la Constitución. Y, de ser el caso, trasladar si hubiere indicios de la comisión de un ilícito penal al Ministerio Público para que proceda de acuerdo con sus atribuciones constitucionales.

De otro lado, hace falta que los partidos políticos adopten un Código de Ética contra el Transfuguismo como actualmente se viene proponiendo en otros ordenamientos. Por ejemplo, en España se ha propuesto un Pacto contra el Transfuguismo, que se manifiesta en el compromiso de impedir la utilización de tránsfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, a no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos, y a desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario³⁶.

IV. Conclusiones

Luego de realizar las consideraciones anteriores, es posible llegar a determinadas conclusiones en cuanto al transfuguismo parlamentario.

1. En términos generales, cabe afirmar que el transfuguismo parlamentario se configura cuando un congresista electo por un determinado partido político, abandona su agrupación política y se pasa a otra, pero manteniendo el escaño para el cual fue electo por el partido originario. En esta concepción amplia del transfuguismo, se considera como tránsfuga, a cualquier congresista que, al margen de las motivaciones que tenga, abandona su partido de origen.
2. En sentido estricto se configura un supuesto de transfuguismo propiamente dicho cuando un congresista abandona su partido de origen por motivos estrictamente de índole económicos o a cambio de determinadas prebendas políticas. En este caso, es manifiesta la ilegitimidad del abandono del partido originario, pues las razones para ello no consisten en el ejercicio de un derecho fundamental,

sino más bien se produce por móviles estrictamente de índole económico o de ventajas políticas.

3. El transfuguismo parlamentario en sentido estricto tiene una incidencia bastante negativa para las instituciones y el sistema democrático mismo, pues, en primer lugar, al alterar las relaciones entre el representante y los representados produce un falseamiento de la representación política; en segundo lugar, debilita el sistema de partidos, pues éstos al perder legitimidad frente a los ciudadanos tienen pocas posibilidades de fortalecerse y de cumplir con su función constitucional de formar y expresar la voluntad popular; en tercer lugar, perjudica la gobernabilidad del sistema democrático al desestabilizar la correlación entre las fuerzas políticas, al punto que puede poner en peligro el cumplimiento del programa de gobierno; en cuarto lugar, favorece la corrupción, pues los móviles que dan lugar a la práctica del transfuguismo se contraponen a valores éticos y morales que también deben ser practicados en una sociedad democrática; y, en quinto lugar, deteriora la política democrática, pues los ciudadanos pierden credibilidad en las instituciones democráticas.
4. El tránsfuga al romper, ilegitimamente, la relación entre el representante y el representado afecta la voluntad popular, por lo que se debe considerar dicha conducta como una infracción constitucional del artículo 176° de la Constitución. Para efectivizar la responsabilidad política del tránsfuga no es un obstáculo el hecho que esté proscrito en nuestro ordenamiento jurídico el mandato imperativo (artículo 93°) o que se haya prevista que el mandato parlamentario es irrenunciable (artículo 95°), pues se debe entender que ellas se configuran cuando el parlamentario ejerce legítimamente e cargo y no cuando afecta la voluntad popular. Esto habilita al Parlamento para hacer efectiva la responsabilidad política del congresista tránsfuga, tanto a nivel de la acusación constitucional como al momento de imponer la sanción política que corresponda, de acuerdo con el artículo 99° y 100° de la Constitución.
5. En todo caso, se requiere la adopción de un Código de Ética contra el Transfuguismo, a fin de desalentar la práctica del transfuguismo y de impedir la utilización de tránsfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, a no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos 

³⁶ Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo. En www.losgenoveses.net/Los%20Asuntillos/Caso%20Tamayo/transfuguismo1.html. Citado el 13-07-06.