

PROVISIÓN DE LAS VACANTES PARLAMENTARIAS EN CHILE; SITUACIÓN ACTUAL, CRÍTICA Y PROPUESTA

*Diego Pérez Alfonso**

RESUMEN: *El artículo pretende analizar el actual mecanismo de provisión de vacantes parlamentarias en Chile. Ello, con una mención a los distintos mecanismos contemplados históricamente en nuestra legislación, para luego comentar la regulación vigente, realizando un análisis crítico de la misma, tratando brevemente los distintos asuntos que de ella se derivan, tales como representatividad, relación entre poderes, facultades presidenciales y titularidad del escaño, entre otros. Finalmente, se propone reformar el actual mecanismo de reemplazo por uno acorde al sistema democrático que nos rige, teniendo como norte para ello el concepto de representación popular, en cuanto pilar fundamental de la democracia representativa.*

ABSTRACT: *The paper aims to analyze the current mechanism to fill vacancies in Chilean Congress. This, with a mention of the different mechanisms contemplated through our historical legislation, and then comment on the current regulation, making a critical analysis of it, with a brief remark of issues resulting from it, such as representativity, relationship between the branches of government, presidential faculties, and ownership of the seat, among others. Finally, it is proposed to reform the current mechanism to fill vacancies with one according to democratic principles, highlighting the concept of popular representation, as a cornerstone of representative democracy.*

PALABRAS CLAVE: *Vacancia parlamentaria – mecanismo de reemplazo – provisión – representatividad – Parlamento.*

KEYWORDS: *Vacancy in congress – fill the vacancy – representativity – Congress.*

I. INTRODUCCIÓN

La transición en Chile, en tanto período histórico complejo y de contornos difusos, significó pasar de un régimen autoritario a uno democrático otorgando concesiones respecto de ciertos principios democráticos relevantes. Sin perjuicio de que el retorno a la democracia ha exigido progresivamente reformas constitucionales acordes al nuevo momento político del país, algunas de esas concesiones persisten hasta hoy. Ello ha provocado en la ciudadanía una pérdida

* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Valparaíso. Correo electrónico: perezalfonso.diego@gmail.com

de sentido de representatividad respecto a sus autoridades e instituciones, lo que facilita un perjuicio mayor: la disociación entre la comunidad civil y política en estamentos que no logran reconocerse entre sí, afectando directamente a la calidad de la democracia que construimos como sociedad y la forma en que el país hace frente a objetivos comunes.

Resta, entonces, avanzar respecto a mayores grados de representatividad política; nuestras autoridades, a pesar de estar llamados a ser depositarios de la voluntad popular, no son, efectivamente, representativas. Para lo anterior basta observar la baja participación electoral luego de la reforma a la Constitución Política que consagró la voluntariedad del sufragio. A fin de consolidar y revitalizar nuestro sistema democrático se hace necesario revisar con sentido crítico numerosas instituciones, entre ellas, el Congreso Nacional, particularmente respecto a su composición. Por ello, este artículo estudiará la regulación constitucional para proveer vacantes parlamentarias en los casos en que un parlamentario en ejercicio cese su mandato antes del término respectivo, mecanismo que hoy se aplica indistintamente a la vacancia de diputados y senadores.

La actual regulación constitucional de la provisión de las vacantes parlamentarias es objeto de serias críticas por discrecional y poco democrático; esta es una de las materias respecto de las que se debe considerar seriamente una reforma. Al analizar pormenorizadamente el mecanismo de provisión de vacantes se valorará, como piedra angular, al parlamento en cuanto órgano efectivamente representativo, con miembros enteramente elegidos por los electores.

Cuando se hable de representatividad la referencia estará hecha a la idea de gobierno representativo, substitutivo de la democracia directa, y que tiene como supuesto de existencia a la democracia representativa. Esto es, representantes del pueblo elegidos de manera democrática a través de elecciones directas y periódicas del cuerpo electoral, manifestación pura del principio de soberanía del pueblo. Como señala Godoy “la institución central de la democracia representativa es justamente la elección de representantes, como un acto libre y voluntario, para entregarles el ejercicio de la soberanía política”¹. De ahí la importancia de estos actos electorales, por cuanto “constituyen procesos formalizados por normas positivas, que establecen cómo y en qué términos deben realizarse. Si, y solo si, esas normas se aplican debidamente, se produce la representación. (...) la representación formal se refiere, en primera línea, al acto por el cual los ciudadanos confieren autoridad a un tercero. Pero a la vez, se refiere a la creación de un vínculo contractual, garantizado por la ley, entre el representante y los representados, por el cual el primero se obliga a ser intermediario del segundo, y realizar aquello que éste no puede decir y hacer por sí mismo. Y ello durante un período fijo de tiempo”².

¹ GODOY, Óscar (2001): “Representación y democracia”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXI, n° 2, p. 38.

²GODOY (2001), P. 39.

En el presente artículo se pondrá de manifiesto la negación que sufre la voluntad popular en nuestro sistema democrático, consagrada en el artículo 5° de la Constitución, al proveer las vacantes dejadas por parlamentarios de una manera que nada tienen que ver con elecciones donde se manifiesta una decisión soberana de los electores, sino con una decisión que queda entregada solo a la discrecionalidad de los partidos políticos. Hoy en día, las normas tendientes a fortalecer mayorías desconociendo un espectro político más amplio hacen necesario razonar desde una perspectiva distinta este tipo de instituciones, a fin de hacerlas más inclusivas y participativas, pues de ahí es de donde derivará su carácter representativo.

Se hará una breve referencia a las maneras en que ha sido regulada la provisión de las vacantes parlamentarias en Chile durante nuestra historia Constitucional, con detención en las principales características. Luego se hará un estudio de la regulación actual de esta institución, efectuando un análisis crítico de ésta. Además, se comentará la conveniencia de limitar al Poder Ejecutivo para designar parlamentarios en cargos ministeriales y, como contraparte, que los reemplazantes sean personas que detentan cargos en el Ejecutivo. Todo lo cual tiene especial importancia respecto a la relación entre los Poderes del Estado y la necesaria independencia que debe existir entre estos. Se finalizará comentando la conveniencia de modificar el actual mecanismo de provisión de vacantes, teniendo en consideración las regulaciones históricas habidas en nuestro país, las características del sistema actual y sus efectos.

II. MECANISMOS DE PROVISIÓN DE VACANTES PARLAMENTARIAS EN NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL

Con el objeto de evidenciar que en Chile se han ocupado múltiples mecanismos para proveer las vacantes parlamentarias, sin que se derive una tradición única que prevalezca a lo largo de nuestra historia, se mencionarán los distintos mecanismos que ha contemplado la legislación en nuestra historia constitucional, su evolución y características fundamentales.

En la Constitución de 1818 se reguló por primera vez esta materia. En el capítulo II, artículo 2.0, se señaló que los cinco senadores titulares, quienes eran nombrados por el Director Supremo, serían reemplazados por cinco suplentes, “elegidos de la misma forma, para que por el orden de sus nombramientos entren a ejercer el cargo de los propietarios en ausencia, enfermedades u otro cualquier impedimento”.

La Constitución de 1822, que estableció un Congreso bicameral, reguló de similar manera el sistema, por cuanto su artículo 29 estableció un sistema de titulares y suplentes. Poco después, en 1823, la Constitución reguló el reemplazo de los consultores nacionales. Estos duraban 8 años en la Cámara Nacional, la cual se renovaba por octavas partes. El artículo 62 de esta Constitución establecía que: “En los primeros siete años se sortean los que han de ser

subrogados. Los muertos, impedidos o destituidos, se suponen como sorteados, y se subrogan en todo el número que falta”.

La Constitución de 1828, que contemplaba un Congreso bicameral, estableció el reemplazo de los senadores, mas no de diputados. Precisamente, el artículo 33 señalaba que “Las vacantes que ocurran en el Senado se llenarán por la Asamblea Provincial a que corresponda, si estuviera reunida, o luego que se reúna si estuviera en receso”.

1. *Sistema de suplentes*

Posteriormente, la Constitución de 1833, en su artículo 35, establecía sólo el reemplazo de senadores, de la siguiente manera: “Cuando falleciere algún senador o se imposibilitare por cualquier motivo para desempeñar sus funciones, se elegirá en la primera renovación otro que le subroge por el tiempo que le faltase para llenar su período constitucional”. Así, la vacante de los senadores, que duraban 9 años en sus cargos, se proveía en la renovación por tercios que tenía lugar cada 3 años. Respecto a los diputados no había regulación alguna para proveer sus vacantes. Luego, y teniendo como antecedente el mecanismo bajo las constituciones de 1818 y 1822, en 1852, se modifica el sistema estableciendo los senadores suplentes, sistema que se consagró constitucionalmente recién en agosto de 1874 tanto para diputados como senadores. Según esta regulación los suplentes se elegían de la misma forma que los titulares, según el número que fijara la ley respecto a los parlamentarios en cada provincia. La enmienda de 1888 estableció que si se producían vacantes de diputados en los dos primeros años de su mandato, habría una elección extraordinaria. Lo mismo se aplicó a los senadores si la vacante se producía antes del último año de su mandato³.

El mecanismo tuvo consecuencias indeseadas: reemplazos indebidos, suplentes que lo fueron en más de un distrito, parlamentarios que dejaron el país de manera temporal y fueron reemplazados por el suplente, quien luego dejó su cargo tras el regreso a Chile del otrora titular, suplentes que no fueron llamados oportunamente por pertenecer al mismo partido político del titular, etc. También hubo dificultades por un asunto práctico, ya que en ocasiones los suplentes realizaban otras funciones al momento de ser llamados, encontrándose impedidos para asumir el cargo.

Por otra parte, en cuanto a sus ventajas, las suplencias otorgan certezas respecto a la persona que reemplazará al parlamentario que deja el cupo, proveyendo pacíficamente la vacante que se genera. Pese a lo anterior, el suplente es nombrado sin participación de los electores, lo

³ PFEFFER URQUIAGA, Emilio (2005): *Reformas constitucionales 2005, antecedentes, debates e informes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, Primera edición, p. 212.

que le priva de algún mínimo grado de representatividad. Para subsanar esto, bien cabe pensar en la inclusión de los suplentes en las elecciones, a fin de que los electores voten por quién sucederá al titular en caso de vacancia⁴.

2. Elecciones complementarias

En 1888 se reemplazó el sistema de suplentes por uno de elecciones complementarias. Este nuevo mecanismo fue continuado con la Constitución de 1925, la que en su artículo 36 señalaba que: “Si un Diputado o Senador muere o deja de pertenecer a la Cámara de Diputados o al Senado, por cualquier causa, antes del último año de su mandato, se procederá a su reemplazo en la forma que determine la ley de elecciones, por el término que le falte a su período. El Diputado o Senador que aceptare el cargo de Ministro de Estado, deberá ser reemplazado dentro del término de 30 días”. Por su parte, el artículo 4° de la Ley N° 12.891 (Ley General de Elecciones), estableció el procedimiento por el cual el Presidente de la República debía llamar a elecciones.

Desde un punto de vista representativo este sistema parece ser el óptimo, ya que del resultado de dicha elección se proveerá la vacante, generándose efectivamente el vínculo parlamentario-electoral, sin que la decisión quede entregada a la discreción de un partido político, ni se designe a suplentes que no participaron en ningún proceso electoral.

El arbitrio o el cálculo político que precede la aplicación de este mecanismo parece una de sus principales desventajas; durante la historia se advierte que algunas elecciones complementarias no se celebraron, dado que el decreto presidencial que las ordenaba no fue dictado en razón de decisiones políticas, sin que la vacante se llegara a proveer. Además, hipotéticamente, las elecciones pueden llegar a ser numerosas, lo que importa un desgaste de campañas, candidatos y procesos electorales. De hecho, entre 1926 y 1973 se convocaron a más de treinta elecciones extraordinarias parlamentarias, sin considerar las extraordinarias de Regidores y de Presidentes de la República⁵. A lo anterior, se agrega que la realización de elecciones importa altos costos, tanto económicos como políticos, lo que, como muestra nuestra historia reciente, puede provocar consecuencias más allá de sus pretensiones iniciales, resultando afectar candidaturas presidenciales (recordar el “Naranjazo”⁶), modificar alianzas políticas o

⁴ Iniciativas de este tipo han sido rechazadas en Chile, esgrimiendo que un sistema de estas características confundiría a los electores al momento de votar.

⁵ *Rol N° 2-2011-AA*, Tribunal Calificador de Elecciones Chile, 25 de enero de 2011 (vacancia cargos parlamentarios), en www.tricel.cl/informacioncausas, p. 7.

⁶ El “Naranjazo” tuvo lugar luego de las elecciones complementarias para elegir diputado en marzo de 1964 en la agrupación departamental de Curicó y Mataquito (zona históricamente cercana a la derecha política de nuestro país). Luego del fallecimiento del diputado socialista Óscar Naranjo Jara se llamó a una elección complementaria, según el mecanismo de la Constitución de 1925 para proveer las vacantes parlamentarias. En ella, a pesar de todos los pronósticos, resultó ganador el socialista Oscar Naranjo Arias, hijo del diputado fallecido, venciendo al candidato de derecha del Frente Democrático, Rodolfo Ramírez Valenzuela. La derecha interpretó esto como un augurio de

afectar gabinetes ministeriales. En efecto, estas fueron las razones principales que motivaron a la Comisión Ortúzar para reemplazar este sistema por un mecanismo distinto que, como veremos, prohibió a modo de principio la realización de elecciones complementarias.

3. *Sistemas de provisión en la Constitución de 1980 anteriores al mecanismo hoy vigente*

Según las Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, ya en noviembre de 1973 el presidente de esta comisión, Enrique Ortúzar, manifestaba su opinión de suprimir las elecciones complementarias como mecanismo de provisión de vacantes parlamentarias, dados los inconvenientes que ellas provocaban⁷. En este sentido, Silva Bascuñán manifiesta “estar de acuerdo, en principio, con la supresión de las elecciones complementarias; pero, siempre que se encuentre una fórmula de tanta perfección que sea capaz de dejar al margen a ese barómetro tan importante de expresión de la opinión pública, como es este tipo de consultas”⁸. La Comisión se propone crear un sistema más ágil para proveer las vacantes, pero sobre todo evitar el gran número de elecciones destinadas a dicho fin, lo que en palabras de Medina “tanto trastorno causan al país”⁹. Desde otra perspectiva, y en concordancia con el espíritu del momento, ello puede interpretarse como otra forma de reducir al mínimo los espacios de politización pública, uno de los objetivos declarados del régimen militar que gobernaba el país. Respecto al sistema de suplentes, Jaime Guzmán fue claro en mostrarse contrario, señalando que esta sería “una institución completamente ajena a la idiosincrasia nacional, con resultados que eventualmente podrían ser muy perturbadores”¹⁰ (según lo señalado más arriba sabemos que una opinión en tal sentido resulta del todo incongruente con la realidad). Esto resulta ilustrativo para afirmar que los argumentos esgrimidos para regular esta materia no fueron particularmente veraces ni se fundaron en verdaderos principios democráticos, lo que puede ser explicable dado el interés en transitar desde un régimen autoritario a una democracia de carácter protegida bajo débiles estándares de representatividad, disminuyendo la actividad electoral a los mínimos posibles. Es más; Guzmán afirma que “lo único que debe evitarse son las elecciones extraordinarias”, respecto de lo cual Ortúzar se manifiesta de acuerdo, vislumbrándose ya un consenso en orden a que el mecanismo adoptado (“el menos malo”, según consta en la historia del artículo 51¹¹) será el consistente en la elección hecha al interior de la propia cámara respectiva, a fin de fortalecer las

lo que sucedería en las elecciones presidenciales a realizarse en septiembre del mismo año, por lo que el Frente Democrático decidió restarle su apoyo al candidato presidencial Julio Durán Neumann, para dárselo a Frei Montalva, y de esa manera evitar el triunfo del candidato socialista Salvador Allende.

⁷ Biblioteca Congreso Nacional (2008): *Historia de la Constitución política, artículo 51*, p. 7. Disponible en: http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/historias_Ley_constitucion_por_articulo Fecha última consulta: 15 de junio de 2014.

⁸ Biblioteca Congreso Nacional (2008), p. 7.

⁹ Biblioteca Congreso Nacional (2008), p. 10.

¹⁰ Biblioteca Congreso Nacional (2008), p. 17.

¹¹ Biblioteca Congreso Nacional (2008), p. 17.

mayorías. Sólo un miembro de la Comisión, Raúl Bertelsen, se muestra contrario a la idea de que sean los propios cuerpos los que se autogeneren.

La Constitución de 1980, en el artículo 47 inciso final de su versión original, señaló que “Las vacantes de Diputados y Senadores elegidos por votación directa que se produzcan en cualquier tiempo, se proveerán mediante elección que realizará la Cámara de Diputados o el Senado, según el caso, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. De concurrir, simultáneamente, varias vacantes ellas se proveerán en votación separada y sucesiva (...)”.

Este sistema no tuvo aplicación en la práctica puesto que durante el tiempo de vigencia de esta norma el Congreso no se encontraba en funcionamiento. No obstante ello, este mecanismo, basado en la autogeneración, fortalecía a las mayorías, lo que era consecuente con el modo en que se estructuró la democracia que se pretendía reinstaurar. Se justificaba en que como cada lista o pacto presentaba dos candidatos, normalmente provenientes de partidos políticos distintos, quienes contribuían con la votación obtenida a la formación de un fondo común de sufragios (...) parecía una consecuencia lógica que si vacaba el cargo del que resultara electo, fuera este llenado por el compañero de lista ya que sus votos habían ayudado a la elección del primero¹².

Huelga decir que un sistema de estas características excluye la participación de los electores, pues concibe a los parlamentarios, además de cuerpo legislativo, como especie de elector delegado, lo que resulta del todo inapropiado. Ello fortalece a todo evento las mayorías, ya que en caso de que la vacante fuera de un determinado partido político, pero la mayoría obedece a otro sector, la vacante podía ser ocupada por alguien de éste y no de aquél. Esto fue precisamente lo que buscó cambiar la última reforma en esta materia que rige actualmente, asegurando que el reemplazante pertenezca al mismo partido de quien generó la vacante.

Luego de la reforma constitucional de 1989 el mecanismo para proveer las vacantes parlamentarias se modifica, estableciendo la regla del compañero de lista. Este sistema consigue legitimar de mejor manera al reemplazante, por haber participado en un proceso electoral, reconociendo a las elecciones democráticas como relevantes, vinculándolo efectivamente a los representados. Este mecanismo logra también agilizar el proceso de provisión de la vacante misma, dada la certeza en cuanto al reemplazante. Por otra parte, desde el punto de vista de los cálculos políticos que importan para el sistema electoral vigente, este mecanismo mantiene los equilibrios, pues, a diferencia del sistema anterior, el reemplazante es de la misma alianza respecto a quien cesa en el cargo.

Como desventaja, este sistema es un incentivo para que los candidatos integren listas, permitiendo que sean reemplazantes candidatos débiles que obtuvieran muy pocos votos, lo que

¹² Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el proyecto de reforma constitucional que modifica el sistema de reemplazos de vacantes en cupos parlamentarios, Boletín N° 7935-07 (2011), p. 6.

no resultaría ser impedimento para que, vía reemplazo, alcancen un escaño en el Congreso por haber integrado lista con compañeros de lista fuertes. Como señala Silva Bascuñán esta regla importa el más decidido y consistente reconocimiento de los partidos políticos en el proceso democrático y en la generación de los órganos fundamentales del poder público, y al mismo tiempo el de la permanente representatividad de que disfrutaban como voceros auténticos e indiscutidos de la opinión nacional¹³. Esta regulación resulta además un menoscabo respecto a los independientes que no integren lista electoral, quienes no son reemplazados, diferenciación que respecto a estos resulta perjudicial tanto para el candidato como para sus electores. No obstante todo lo anterior, y frente al sistema que rige actualmente, pareciera que al menos existe algún filtro eleccionario que legitima de mejor manera al reemplazante.

IV. SISTEMA VIGENTE DE PROVISIÓN DE VACANTES PARLAMENTARIAS.

Con la ley 20.050 que reforma la Constitución se modifican una serie de materias relevantes, entre ellas, el mecanismo para proveer las vacantes parlamentarias. El artículo 51, que regula este sistema desde su inciso tercero en adelante, señala:

“Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados.

Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura.

El reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso. Con todo, un diputado podrá ser nominado para ocupar el puesto de un senador, debiendo aplicarse, en ese caso, las normas de los incisos anteriores para llenar la vacante que deja el diputado, quien al asumir su nuevo cargo cesará en el que ejercía.

El nuevo diputado o senador ejercerá sus funciones por el término que faltaba a quien originó la vacante.

En ningún caso procederán elecciones complementarias”.

¹³ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000): *Tratado de Derecho Constitucional, tomo VI*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, segunda edición actualizada, p. 90.

1. *Comentarios a la actual regulación*

Desde la perspectiva de sus ventajas, es evidente que el sistema resulta simple y expedito para proveer el reemplazo, lo que evita largos procesos deliberativos, campañas electorales, o votaciones populares, pues sólo depende de una decisión del partido político respectivo. A la vez, mantiene los equilibrios que posibilita el binominal, al permitir que el partido mantenga el mismo número de parlamentarios. Además, hipotéticamente, los electores ven que el reemplazante es una persona con una ideología similar a quien deja el cargo –lo que, como veremos, es cuestionable- ya que el reemplazante, al ser del mismo partido, es continuador de la línea programática de quien produjo la vacante.

Sin embargo, la actual regulación presenta múltiples desventajas. En primer lugar, el mecanismo vigente desconoce absolutamente el rol que le corresponde a la ciudadanía en la elección de sus representantes. El mismo Tribunal Calificador de Elecciones reconoce que hay un “traslado de soberanía” *en virtud de la actual normativa constitucional, el ejercicio de la soberanía, que reside en la Nación, se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de las elecciones periódicas, se traslada al partido político al cual pertenecía el diputado o senador a reemplazar*¹⁴. Reafirma la opinión anterior lo comentado por el Tribunal Constitucional de España en la sentencia 10/1983 sobre protección al mandato individual de los parlamentarios, al decir que *los partidos políticos no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido*¹⁵. De esto, se desprende una doctrina según la cual no resulta admisible permitir que los partidos impongan un reemplazante a quien no adhiere ni milita a él, de manera tal que resulte una imposición de quien no debe, sobre quienes no corresponde.

En este último sentido, desde un punto normativo, el artículo 51 incluso parece tener atisbos de inconstitucionalidad, al desconocer lo señalado por los artículos 47 y 49 de la Constitución. Entre otras cuestiones, ambos señalan que tanto los miembros de la Cámara de Diputados, como los del Senado, serán elegidos en votación directa. Como resulta evidente, el actual mecanismo facilita la inclusión de miembros a una y otra cámara de modo indirecto, sin votación directa alguna por parte del respectivo cuerpo electoral. Aunque la norma del artículo 51 es especial, la importancia de lo consagrado en los artículos 5, 47 y 49 es tal desde el punto de vista tanto democrático, político, electoral, e incluso histórico, que atenuar tal regla a través de una norma de aplicación excepcional relativiza gravemente un principio de fundamental importancia dentro de un sistema democrático. Llevando la situación a una hipótesis extrema,

¹⁴ Rol N° 2-2011-AA (2001) p. 8-9.

¹⁵ Jesús Alfaro Matos con Junta Electoral de Zona de Madrid, STC 010/1983, Tribunal Constitucional de España, 21 de febrero de 1983, (recurso contencioso electoral), En www.tribunalconstitucional.es/ Fecha última consulta: 22 de junio de 2014.

podría darse el caso en un momento dado en donde se reúnan diversos eventos que provoquen el cese todos un alto número de miembros de una cámara con anterioridad al término de su período, caso en el cual los partidos designarían a los reemplazantes de un Congreso que se compondría significativamente por miembros que no han sido elegidos democráticamente. Así, parece erróneo entregar un poder tan trascendente a los partidos, lo que según Criado se enmarca dentro de teorías que proponen a los partidos políticos como guardianes de la representatividad¹⁶, lo cual en este caso ello alcanza un extremo, pues además de guardianes, asumen el rol que naturalmente le corresponde al electorado en la elección de sus representantes.

Es indiscutible que los partidos políticos son esenciales para la existencia de la democracia representativa, no sólo para hacer viable el ejercicio de la soberanía representada y la expresión política de corrientes de opinión pública, sino también como instrumentos de la cultura política¹⁷, cumpliendo funciones básicas como organización de candidaturas y elecciones de representantes, promoción en la generación de liderazgos y formación de cuadros políticos, funciones que tienen que ver principalmente con la intermediación y jerarquización de las demandas de la sociedad civil, pero otra cosa muy distinta es dotarlos normativamente de la potestad de designar a los representantes del pueblo en el parlamento.

En este sentido, como menciona Felipe Lizama, la modificación sistema de reemplazo significó una consagración constitucional de la partidocracia. Precizando el concepto, Sartori, distinguió tres categorías; partidocracia electoral, es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido; por otro lado, partidocracia disciplinaria, es decir, el poder del partido de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina del partido; y por último, la partidocracia literal o integral, es decir, la fagocitación partidista del personal parlamentario: para decir que una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por una representación de extracción estrictamente partidista-sindical, burocrática o de aparato¹⁸.

Precisamente esta es una de las amenazas que acechan a la democracia, como señala Stuart Mill, peligro que consiste en resguardar los intereses egoístas de los que poseen el poder a través de una legislación de clase (entendiendo clase como lo hace Mill, es decir, políticamente hablando, como un número cualquiera de personas que tienen el mismo interés), de un Gobierno que busque el provecho inmediato de la clase dominante en detrimento duradero de la masa¹⁹.

¹⁶ CRIADO, Marcos (2002): "Nuevas formas de protección del mandato parlamentario en España e Italia" En: *Politeia*, vol. 25, N° 28 (Fecha de consulta: 21 de junio de 2014). Disponible en:

http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572002000100002&lng=es&nrm=iso

¹⁷ GODOY, (2001) p. 55.

¹⁸ LIZAMA, Felipe (2011): "Historia y reflexiones sobre el artículo 51 sobre provisión de vacantes parlamentarias (A propósito de la incorporación de nuevos senadores y diputados)". (Fecha última consulta: 16 de junio de 2014). Disponible en: www.diarioconstitucional.cl.

¹⁹ MILL, John Stuart (1985): *Del Gobierno representativo*, Madrid: Editorial Tecnos, p. 79-80.

En el caso que nos atañe, creando espacios donde, más allá de las reglas electorales ordinarias, ciertos representantes son elegidos por quienes no deben hacerlo, excluyendo a los llamados a elegirlos a través de reglas especiales de aplicación excepcional.

Resulta útil preguntar a quién pertenece el escaño parlamentario. De Vega ilustra sobre el particular. Quienes participan de elecciones al alero de un partido político, lo hacen adhiriendo a sus convicciones y programa y, dado el actual estado de las cosas, es indiscutible que son los partidos los principales protagonistas de la mecánica electoral. Tal protagonismo tiene dos manifestaciones principales: primero, al ser ellos quienes hacen la designación de candidaturas y establecen las listas electorales, y; segundo, como organizadores sociales, por cuanto son los partidos quienes tienen un importante papel en las campañas electorales mismas, a través de líderes, candidatos, militantes, simpatizantes y votantes. De este modo, los partidos son por una parte representantes, y por otra, representados. Es por estas razones que algunos plantean que el mandato de los parlamentarios no es uno otorgado por el pueblo, sino que por los partidos, y por tanto, la titularidad de este le correspondería a los partidos. Sin embargo, resulta claro el reconocimiento a la absoluta libertad del parlamentario, lo que lleva implícita la idea de la titularidad personal del escaño²⁰. Por supuesto que existe un vínculo entre los parlamentarios y el programa partidario al que deben adherir tanto ideológica como materialmente en los votos que emitan en el Congreso, y que de incumplir las órdenes del partido puedan seguirse consecuencias negativas en cuanto militantes del mismo. Pero ello no así en cuanto parlamentarios que son representantes de la Nación, cargo que desempeñan con absoluta libertad, y en tanto libres para ejercerlo, se entiende titulares del mismo. Por tanto la titularidad del escaño debe entenderse como personal, no del partido.

Sin perjuicio de ello, la actual regulación constitucional entiende que el cupo parlamentario vacante es propiedad del partido político, en circunstancias que a través de éstos sólo se facilita el acceso de candidatos a las respectivas elecciones. Pensar que el cupo pertenece al partido importa decir que si el parlamentario cambia de militancia el partido tendría la prerrogativa de promover la cesación del cargo de éste, desconociendo tanto el derecho de acceder al cargo como el derecho a permanecer en el mismo; resulta lógico plantear que los representantes elegidos no pueden depender de una voluntad ajena a la de los electores. El factor que determina el voto de los electores no es, invariablemente, el partido al que pertenece el candidato, sino que son otros los elementos que influyen en la decisión. Esto se reafirma al comprobar la bajísima militancia porcentual de la ciudadanía en partidos políticos; lo más que podría mostrar esta frente a los partidos es simpatía, mas no incondicionalidad, lo que por lo demás es dudoso dada la

²⁰ DE VEGA, Pedro (1985): “Sobre el significado constitucional de la representación política” (en línea) En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 44, (Fecha última consulta: 21 de junio de 2014). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26824>.

existencia de parlamentarios independientes, quienes son elegidos a pesar, -o precisamente-, de no tener militancia partidista.

En su espíritu, el actual mecanismo pretende interpretar la voluntad de los electores al designar a un representante que comparte un ideario político con el parlamentario que da lugar a la vacante. Esa intención fracasa en aquellos casos en que el parlamentario que pertenece a un partido político deje de pertenecer a él, ya sea porque renuncia para formar parte de otro partido, es expulsado, o bien deja la militancia partidista para ser independiente. En tal caso, si lo que se pretendió con la actual normativa fue permitir que el reemplazante mantenga la línea política del parlamentario que deja la vacante, esto se frustra, pues la vacante la pasa a ocupar el militante de un partido político al que el parlamentario saliente ya no pertenece, lo que denota, sea por la razón que sea, que el parlamentario y el partido dejan de compartir una línea política común.

En un caso contrario al anterior, tratándose de independientes, puede darse el que uno de estos, elegido como tal, durante su período parlamentario decida integrarse a un partido, en circunstancias que de cesar anticipadamente su período no será reemplazado. Respecto a este problema, aunque la norma constitucional es clara al señalar que la vacante se proveerá con el ciudadano que señale el partido al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante “al momento de ser elegido”, en ciertos casos esto puede contravenir el espíritu de la actual regulación, pues la vacante puede proveerse con un ciudadano que no comparte el mismo pensamiento político del parlamentario saliente, o bien, no se provee en los casos en que un parlamentario fue elegido como independiente pero cesa su período militando en algún partido.

Por otra parte, es posible advertir otras clases de desventajas menores. Dada la naturaleza del actual mecanismo, puede suceder que el reemplazante sea una persona más valorada o respetada por sus correligionarios que aprobada por los propios representados, lo que genera una contradicción a nivel representativo. Además, dada la alta tasa de reelección parlamentaria, el actual sistema sirve de mecanismo para que los partidos potencien a un candidato para elecciones futuras, lo cual le da un carácter instrumental al escaño, distinto a su fin propio.

A fin de dar una impresión más gráfica de las consecuencias del actual mecanismo, resulta útil ilustrar lo anterior revisando los reemplazos que se efectuaron el 2011 en el Senado, año en que el mecanismo de provisión fue de reiterada aplicación. En las elecciones senatoriales del año 2005, Evelyn Matthei, fue electa senadora por la cuarta circunscripción con 71.697 votos. En las mismas elecciones Pablo Longueira, fue elegido senador por 318.434 votantes de la octava circunscripción. Al mismo tiempo, Andrés Chadwick, fue elegido senador por la novena circunscripción con 94.877 votos, y por último, Andrés Allamand, fue elegido senador en la X región norte con 90.030 votos²¹. Ninguno de ellos terminó su mandato como senador, pues antes

²¹ Servicio Electoral de Chile, resultados elección de senadores 2005 (2005): (Fecha última consulta: 10 de octubre de 2011). Disponible en: www.servicioelectoral.cl

del término de su período ingresaron al gabinete del Gobierno del expresidente Piñera: la primera como Ministra del Trabajo, Longueira de Economía, Chadwick como Secretario General del Gobierno, y el último en Defensa. Consecuencialmente, al sumar sus votos, más de 575.000 ciudadanos que votaron por un candidato a senador que resultó electo y cesó voluntariamente antes su mandato, no fueron representados por quien efectivamente eligieron. O desde otra perspectiva: en dicho período un 10% del Senado estuvo conformado por parlamentarios que no fueron elegidos en elecciones democráticas, sino que accedieron a su escaño al ser designados por algún partido. Este número sobrepasa lo que se pudiera prever de un sistema de reemplazo de parlamentarios, el cual pareciera que debe resolver situaciones excepcionales.

2. La no provisión de vacantes dejadas por independientes.

El artículo 51 en su inciso 4º hace una especial distinción entre parlamentarios que pertenecen a partidos políticos e independientes. Respecto a estos últimos, la vacante no es proveída, a menos que el independiente electo haya sido candidato integrando una lista en conjunto con uno o más partidos políticos, caso en el cual el respectivo partido será quien designe el reemplazante del independiente que deja el cargo.

Esta discriminación respecto a los independientes que no hayan postulado integrando lista con un partido político se explica sólo en cuanto el actual sistema, como se dijo, está inspirado en la idea de que el reemplazante tenga un ideario político similar al parlamentario que deja el cargo, a fin de que tenga características semejantes a ojos de los votantes, lo cual, como se ha visto, no sucede en todos los casos. Respecto a los independientes el legislador presume que ello no es posible, lo cual para algunos no constituye una discriminación arbitraria, sino que una imposibilidad “dada la naturaleza misma de lo que es ser independiente”²². Esto resulta discordante con varias normas tendientes a igualar las condiciones de participación de los independientes en relación con los militantes de partidos políticos, además de infringir el deber del Estado de “promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas de participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”, según el artículo 1º de nuestra Constitución.

Lo anterior refuerza el monopolio de la representación ciudadana en el Congreso Nacional a manos de los partidos, particularmente el de las dos principales coaliciones. Ello contraviene de manera evidente la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, la cual busca dotar de iguales condiciones para optar a cargos de elección popular tanto a militantes como independientes. Dicha ley cumple el mandato del artículo 18 de la Constitución, el cual señala que la ley orgánica constitucional que regule el sistema electoral público “garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de

²² Biblioteca Congreso Nacional (2008), p. 58.

partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”.

Por otra parte, al no proveer las vacantes dejadas por independientes sus votantes quedan en los hechos sin representación en el Congreso, lo que finalmente reduce el valor del voto ciudadano. Ello fortalece los votos de parlamentarios militantes, por cuanto dicho sufragio adquiere mayor valor en el hemiciclo al debilitar una minoría independiente capaz de hacer contrapesos a mayorías ya asentadas. Esto es problemático pues son precisamente los independientes quienes en su carácter de tales resguardan con especial ahínco las voluntades de sus electores, en algunos casos minorías (piénsese por ejemplo en un grupo étnico, religioso, una zona geográfica particular o incluso un género, etcétera), por lo que no reemplazar dichos cupos importa un especial desconocimiento del carácter de los proyectos que éstos representaban dentro de su universo de electores. Como señala Marcos Criado a propósito de la protección del mandato parlamentario, aquí protegiendo la extensión de éste, es decir, la efectiva oportunidad que tenga el independiente de ser reemplazado, importa no sólo proteger la mera función del mismo, sino la función en tanto “forma” jurídica de expresión de la voluntad de la nación²³.

3. *¿Cuándo debe aplicarse el mecanismo de provisión de vacantes parlamentarias?*

Como el artículo 51 de la Constitución no distingue los casos en que procederá la provisión de la vacante, el sistema de reemplazo deberá aplicarse cada vez que exista una vacante parlamentaria, sin importar la causal que la motivó²⁴. Para ello, el artículo 60 de la Constitución señala las causales de cesación en el cargo, norma que no establece todas las causales, ya que a las ahí contempladas debe agregarse la conclusión del período del diputado o senador, además de una causal natural, cual es la muerte del parlamentario²⁵. La renuncia, regulada en el artículo 60 inciso final, señala que: “Los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional”. Es menester comentar que hasta antes de la reforma constitucional del 2005 el mandato parlamentario tenía un carácter irrenunciable²⁶; la exigencia de la actual regulación revela que la intención del legislador es proteger el mandato parlamentario, a fin de que el

²³ CRIADO, Marcos (2002).

²⁴ Ello contrasta con mociones parlamentarias que han propuesto modificar el sistema de reemplazo distinguiendo entre la causal que motiva la vacante. Para ello, distinguen entre causas naturales y causas que se originan en motivos políticos. Dentro de las primeras está la muerte del parlamentario y su renuncia por enfermedad grave; respecto a las segundas, se incluyen razones tales como asumir un alto puesto diplomático, haber jurado como Ministro de Estado, condenas penales con prohibición de seguir desempeñándose como parlamentario, o bien, la configuración de un ilícito de carácter constitucional, según los artículos 58 y 60 de la Constitución.

²⁵ VERDUGO, Mario, PFEFFER, Emilio y NOGUEIRA, Humberto (2002): *Derecho Constitucional tomo II*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, segunda edición actualizada, p. 135.

²⁶ VERDUGO, PFEFFER y NOGUEIRA (2002), p. 141.

diputado o senador cumpla efectivamente con éste durante todo el período para el cual fue elegido.

4. Nombramiento de parlamentarios en ejercicio como Ministros.

En relación a la renuncia como causal de cesación en el cargo, se ha criticado la facultad que detenta el Presidente de la República para nombrar como Ministros de Estado a parlamentarios en ejercicio, no obstante de que a lo largo de nuestra historia constitucional se ha permitido esta situación. Así lo expone el Tribunal Constitucional en la sentencia ROL 1357 de 9 de julio de 2009, en sus considerandos sexto a noveno, al señalar que la actual norma constitucional del artículo 59 ha sido reiterada a lo largo de la historia, según lo señalaron antes las constituciones de los años 1833 en sus artículos 21 y 26 (luego de la reforma del año 1892), 1925 en el artículo 30, y ahora la de 1980, incluida la reforma del año 2005, que mantiene la esencia y, prácticamente, la misma redacción del precepto original, ahora en el actual artículo 59.

Aunque efectivamente se ha permitido, las circunstancias han variado. Manuel Núñez Poblete lo recuerda al decir que “la regla del artículo 59 (...) nace en el auge del pseudoparlamentarismo criollo, donde originariamente, los cargos de Ministro y parlamentarios no eran incompatibles”²⁷, alcance que resulta relevante, pero respecto del cual el Tribunal Constitucional parece no reparar en la sentencia citada.

A pesar de lo anterior, y considerando que la Constitución no prohíbe a los parlamentarios asumir como Ministros de Estado, esa designación aprovecha un incoherente vacío constitucional: el artículo 57 números 1 y 2 prohíbe que sean candidatos a diputados y a senadores “los Ministros de Estado, intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los consejos regionales, los concejales y los subsecretarios”. Por ello es razonable pensar que la inhabilidad del artículo 57 debiera aplicarse no sólo a los candidatos, sino también a los reemplazantes que ocupan la vacante, tal como señala el artículo 51, ya que resulta incoherente exigir dichos requisitos a quienes sólo serán candidatos, dejando de demandar estas exigencias a quienes serán diputado o senador vía reemplazo (sin pasar por la condición de candidato).

Otro argumento que limitaría al Presidente de la República para nombrar como Ministros de Estado a parlamentarios en ejercicio es el relacionado con el inciso final del artículo 60 de la Constitución, el que permite la renuncia de parlamentarios en ejercicio sólo en la medida en que concurra “una enfermedad grave que les impida desempeñarlos”. La norma realza el valor del cargo parlamentario, indisponible para su titular, a quien su sola voluntad no le basta para dejar de ejercerlo. Además, por tratarse de una norma de derecho público, la interpretación debe

²⁷ NÚÑEZ POBLETE, Manuel (2010): “Sobre la designación como Ministros de Estado de los parlamentarios en ejercicio. El fallo “Tohá” y el estatuto constitucional de los parlamentarios y los Ministros de Estado dentro de nuestro sistema presidencial. En: Sentencias destacadas 2009, Santiago: Libertad y Desarrollo, p. 103-104.

realizarse en sentido estricto; a contrario sensu, en consecuencia, los parlamentarios que no están afectados por una enfermedad grave no pueden renunciar a sus cargos. Así, “una cosa es la atribución de nombrar y otra, muy distinta, la atribución concedida al representante del cuerpo electoral para aceptar un cargo incompatible con su condición de parlamentario”²⁸.

Suponiendo que los nombramientos ministeriales de parlamentarios en ejercicio que hace el Presidente de la República son válidos, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional²⁹, debe comentarse sobre la conveniencia de permitir esta situación en un régimen presidencialista como el nuestro. A este respecto, según Núñez Poblete, la afectación que sufre la separación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo al permitir nombramiento de parlamentarios en ejercicio como Ministros de Estado importa una confusión entre ambos, tal como ocurre en un sistema de carácter parlamentario. Además, provoca una serie de perjuicios al sistema político, a la independencia del Parlamento, la efectiva fiscalización que éste realiza y la alteración del mandato representativo del parlamentario en que se cancela por decreto la investidura que la ciudadanía le ha otorgado. Por ello, no es tan aventurado sostener que el impedimento absoluto de tomar Ministros de las cámaras fortalecería el poder de éstas últimas frente al Ejecutivo.

Ya que la Constitución no impide que el Presidente de la República nombre parlamentarios en ejercicio como Ministros de Estado, los cuales entonces cesan en sus funciones, debe analizarse la situación inversa: la posibilidad de que Ministros de Estado sean candidatos a diputados o senadores. Ello está expresamente prohibido en el artículo 57 de la Constitución, el cual regula las inhabilidades relativas, las que Nogueira entiende como las que afectan a personas que, poseyendo los requisitos de elegibilidad, no pueden ser elegidas por estar ejerciendo ciertos cargos o encontrarse en determinadas situaciones³⁰. Claramente los criterios para uno y otro caso son disímiles, pero la confusión entre poderes del Estado es la misma. En otras palabras: se permite que el Presidente de la República nombre como Ministros de Estado a parlamentarios en ejercicio, cesando éstos en el cargo y, por otra parte, se prohíbe expresamente que Ministros de Estado sean candidatos al Parlamento. La razón de las inhabilidades es garantizar la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que acá, como vemos, ocurre sólo de manera parcial.

Según algunos, tal situación importa introducir un elemento parlamentarista a nuestro sistema “ya que los Ministros y subsecretarios pueden pasar a ser parlamentarios y estos a su vez ser Ministros o subsecretarios. Basta que el Presidente designe a un parlamentario como colaborador suyo, quedando así una vacante, y que el respectivo partido designe como

²⁸ NÚÑEZ POBLETE (2010), p. 104.

²⁹ *Lathrop y otros con Tohá*, rol 1357. Tribunal Constitucional de Chile, 9 de julio de 2009 (declaración de inhabilidad constitucional para ejercer el cargo de Ministro de Estado y elección de diputado reemplazante). En: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes?rol=1357-09>

³⁰ VERDUGO, PFEFFER, NOGUEIRA (2002), p. 132.

reemplazante a un ex colaborador del Presidente de la República”³¹. Parece entonces necesario igualar los criterios para uno y otro caso, dado que la consecuencia –confusión entre Poderes– es la misma, afectando la independencia que debe existir entre ellos y, en consecuencia, su funcionamiento.

V. ACERCA DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL AL MECANISMO DE PROVISIÓN DE VACANTES PARLAMENTARIAS

Parece adecuado que cualquier reforma a la actual regulación se inspire en mejorar su representatividad, fundándose para ello en los principios que guían la elección directa de quienes detentan cargos representativos. Es decir, dotando al electorado de la posibilidad de manifestar su preferencia, en concordancia con los artículos 4º, 5º, 47 y 49 de la Constitución Política. De este modo lo expone Navia, a un nivel más general, en relación a los principios rectores que deben regir una reforma electoral, identificando cuatro: representatividad, gobernabilidad, competencia y transparencia³².

En primer lugar, respecto a la representatividad, una modificación de esta materia debe asegurar, principalmente, que el reemplazante sea depositario de la voluntad ciudadana expresada en las urnas. Asimismo, debe igualar las condiciones entre parlamentarios de partido e independientes, ambos actores del sistema político con igual derecho a participar tanto en la obtención del escaño, como en su permanencia en él.

Respecto a la gobernabilidad, este mecanismo debe operar bajo criterios razonables y en situaciones de excepción, evitando que las vacantes se originen por nombramientos hechos por otro Poder, los cuales deben evitarse por cuanto alteran la voluntad manifestada por los electores. Debe entonces promoverse la estabilidad del cargo parlamentario, y una de las formas de hacerlo es fomentando su independencia frente al Ejecutivo, prohibiendo expresamente que este pueda nombrar a parlamentarios en ejercicio para otros cargos.

En cuanto a la competencia, la reforma de este mecanismo debe tender a “introducir grados de incertidumbre que otorguen significado real al ejercicio del sufragio”³³. Debe entenderse que en democracias donde disminuye persistentemente la participación, la competencia es un factor que la fomenta fuertemente.

³¹ RAVEST, Maximiliano (2010): *Forma de Gobierno en Chile: Nuevas prácticas y propuestas*. Ponencia presentada en el Congreso Constitucional el año 2010. En línea. (Fecha última consulta: 22 de junio de 2011). Disponible en: http://congresoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2010/08/Maximiliano-Ravest_1252889203.pdf

³² NAVIA, Patricio (2006): “Principios rectores para una reforma electoral” (en línea) En: Serie En Foco, Expansiva, N° 68. (Fecha última consulta: 22 de junio de 2014) .Disponible en: www.expansiva.cl/publicaciones/en_foco/detalle.tpl?iddocumento=04072006114842, P. 1.

³³ NAVIA (2006), p. 6.

Y por último, transparencia. En un primer sentido eliminando la designación discrecional que se les ha otorgado graciosamente a los partidos y, en un segundo, dotando al sistema de provisión de vacantes de claridad y simpleza, lo cual lo permite un proceso electoral abierto a la ciudadanía.

En relación al cuerpo legal en que debe estar contenido este tipo de regulaciones, resulta más apropiado apartarla de la Constitución y regularla en una ley de jerarquía inferior. Esto, a fin de evitar que la Carta Fundamental contenga regulación de detalle, privilegiando que regule aspectos fundamentales. Como señala Jaime Bassa, la Carta debiera considerar sólo dos grandes aspectos: regulación del ejercicio del poder y garantía de los derechos fundamentales; el resto es tarea del legislador³⁴. Así, una regulación para proveer las vacantes parlamentarias en el sentido en que lo hemos expresado, bien podría estar regulada en la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, tal como sucedió bajo la Constitución de 1925, o bien una ley particular destinada a tal efecto. La provisión de vacantes parlamentarias, a pesar de ser una manifestación de regulación de ejercicio del poder, lo es de manera marginal, presentándose excepcionalmente, y el mecanismo que regula este sistema obedece a una normativa de detalle, que en cuanto tal, es preferible sistematizar en un cuerpo diverso a la Constitución.

VI. CONCLUSIONES

La regulación contenida en la norma del artículo 51 de la Constitución chilena, no obstante ser un mecanismo que opera excepcionalmente, abre una serie de discusiones y temas difíciles de abordar de manera breve, ampliando el debate a diversas materias, individualmente complejas y extensas, tales como soberanía, democracia, representatividad, relación e independencia entre Poderes del Estado, facultades presidenciales, mandato parlamentario, estatuto y rol de los partidos políticos, elecciones, entre varios otros, lo que dificulta abarcar el tema principal de manera estrictamente aislada.

La discusión en torno a la actual regulación de la provisión de las vacantes parlamentarias en nuestro ordenamiento, a nivel parlamentario, doctrinal y de opinión pública, se ha dado principalmente en los momentos puntuales en que estos mecanismos son aplicados efectivamente al generarse una vacante. De manera, postreforma constitucional del año 2005, el panorama particular de esta institución pareciera que se mantendrá inalterado, a menos que sea parte de alguna iniciativa que contemple un conjunto de reformas políticas mayores o, derechamente, una nueva constitución.

Toda reforma legislativa está antecedida por acuerdos políticos. En este sentido cabe preguntarse qué incentivo tienen nuestros representantes, y los partidos políticos en que ellos militan, para promover seriamente la modificación de una norma constitucional que los

³⁴ BASSA, Jaime: "Constitución y democracia". Diario Constitucional (En línea). Disponible en: www.congresoconstitucional.cl/?p=2480 Fecha última consulta: 23 de junio de 2014.

empodera con absoluta discrecionalidad a la hora de proveer el reemplazante de una vacante parlamentaria. Parece ingenuo pensar en graciosas concesiones de cuotas de poder, pero estas son las decisiones en que los partidos políticos deben mirar a largo plazo y de cara a sus representados, decisiones que deben tomarse mirando más allá de los fugaces intereses particulares, teniendo en esencial consideración la democracia que se construye como país. No hacerlo importa desoír el anhelo de mayor participación que se ha ido fortaleciendo los últimos años y seguir distanciándose de una sociedad civil que los legitima y enriquece.

En general, la regulación de los mecanismos para proveer las vacancias parlamentarias tiene relación con el sistema electoral de cada país. De ahí que no nos debiera sorprender que en Chile, en donde el sistema binominal es algo excepcional, la actual regulación sea particular, entregándoles tantas facultades a los partidos políticos para proveer la vacante con una persona que no ha sido elegida a través de votación alguna, a la vez que discrimina a los parlamentarios independientes no proveyendo su reemplazo.

En atención a lo analizado durante esta exposición, resulta oportuno concluir:

- a) El mecanismo vigente para proveer las vacantes parlamentarias empodera a los partidos políticos para designar discrecionalmente al reemplazante y, a la vez, discrimina a los parlamentarios independientes que han sido elegidos bajo esa condición, sin que sus vacancias sean proveídas.

Bajo el actual mecanismo los partidos detentan una cuota de poder soberano, teniendo la facultad de nombrar ellos mismos a representantes del pueblo en el Congreso, lo que esboza la idea de que titularidad sobre el escaño. Respecto a los independientes, estos no son reemplazados, puesto que, bajo este sistema, el ordenamiento razona que dada su naturaleza es imposible reemplazarlos, puesto que al carecer de una doctrina partidista determinada resulta impracticable encontrar un reemplazante que continúe su misma línea ideológica.

Las distintas soluciones dadas por el legislador, desde la dictación de Constitución de 1980 hasta la fecha, han prohibido la realización de elecciones complementarias, lo que como se ha visto, obedece a un temor basado en razones históricas, principalmente en el llamado “Naranjazo” de 1964 y la despolitización social que se promovió en la Constitución de 1980. Hoy no existen razones que justifiquen la prohibición de realizar este tipo de elecciones, las que como se ha visto, son la mejor manera para determinar al reemplazante que ocupará la vacante, pues sólo así se cumple lo expresado en los artículos 4º, 5º, 47 y 49 de la Constitución. Además, esta es la manera de uniformar las formas de acceso al Congreso de todos los parlamentarios, puesto que estas elecciones permiten recoger de manera directa la voluntad de los electores, al igual como sucede en las elecciones ordinarias, lo que genera precisamente el vínculo elector-parlamentario. Esto

tiene como consecuencia que los reemplazantes sean percibidos como efectivos representantes, legitimando su mandato a ojos de la ciudadanía. Modificar la actual regulación es una tarea pendiente que se relaciona directamente con la mejora de la calidad de nuestra democracia.

- b) En relación a la representatividad, se hace necesario modificar el mecanismo actual, pues de este no se deriva un mandato real a los parlamentarios reemplazantes. Por una parte, esto es fuertemente criticado por la ciudadanía, lo que a pesar de ser una regulación que opera de manera excepcional puede favorecer a que un alto porcentaje del Parlamento esté constituido por miembros que no han sido elegidos efectivamente por los electores, lo cual está en contradicción con las normas constitucionales que consagran los principios de nuestra democracia representativa.
- c) Aunque es deseable que cada parlamentario cumpla con todo el período para el cual fue elegido, es inevitable que sobrevengan casos de vacancia. Por ello debe promoverse que las vacantes parlamentarias sean situaciones excepcionales acaecidas principalmente por hechos involuntarios. De esa manera se protege la decisión emanada de los electores y se resguarda el cumplimiento por parte de diputados y senadores de la totalidad de su período parlamentario. Esto permite que los electores no pierdan certeza acerca de quién efectivamente los representará en el Congreso y los parlamentarios puedan realizar su labor con un grado mínimo de estabilidad.

Asimismo, la Constitución debe proteger el mandato parlamentario, y una de las maneras que tiene para hacerlo consiste en limitar a los mínimos los casos de vacancia, prohibiendo expresamente que parlamentarios en ejercicio asuman funciones distintas. En ese orden de ideas se hace necesario aplicar efectivamente el inciso final del artículo 60 de la Constitución, que versa sobre la renuncia al mandato parlamentario. Y a la vez, fortalecer la separación e independencia entre los Poderes del Estado, limitando la facultad que tiene el Presidente de la República para nombrar como Ministros a parlamentarios en ejercicio, así como hacer efectiva las inhabilidades del artículo 57 de la Constitución respecto de quienes ostentan cargos en el Ejecutivo en los casos en que postulen a cargos en Parlamento, vía directa o indirecta.

- d) Debe promoverse que la Constitución norme sólo aquellas materias fundamentales, evitando la regulación de normativa de detalle, dejando al legislador la tarea de reglamentar las demás materias en cuerpos legales distintos. De ahí que sea preferible que la regulación del mecanismo para proveer vacantes parlamentarias se encuentre en una ley de menor jerarquía. Esto favorecerá la modificación de asuntos respecto de los cuales no existen consensos asentados en nuestra sociedad y que, al no estar petrificados en

nuestra Carta Fundamental a través de altos quórum, puedan ser parte del natural debate democrático.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

___BASSA, Jaime: “Constitución y democracia”. Diario Constitucional (En línea). Disponible en: www.congresoconstitucional.cl/?p=2480 Fecha última consulta: 23 de junio de 2014.

___CRIADO, Marcos (2002): “Nuevas formas de protección del mandato parlamentario en España e Italia” En: *Politeia*, vol. 25, N° 28 (Fecha de consulta: 21 de junio de 2014). Disponible en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572002000100002&lng=es&nrm=iso

___DE VEGA, Pedro (1985): “Sobre el significado constitucional de la representación política” (en línea) En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), n° 44, (Fecha última consulta: 21 de junio de 2014). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26824>.

___GODOY, Óscar (2001): “Representación y democracia”, en Revista de Ciencia Política, Volumen XXI, n° 2, p. 38.

___LIZAMA, Felipe (2011): “Historia y reflexiones sobre el artículo 51 sobre provisión de vacantes parlamentarias (A propósito de la incorporación de nuevos senadores y diputados)”. (Fecha última consulta: 16 de junio de 2014). Disponible en: www.diarioconstitucional.cl.

___MILL, John Stuart (1985): *Del Gobierno representativo*, Madrid: Editorial Tecnos.

___NAVIA, Patricio (2006): “Principios rectores para una reforma electoral” (en línea) En: Serie En Foco, Expansiva, N° 68. Pág. 1-14. (Fecha última consulta: 22 de junio de 2014) .Disponible en: www.expansiva.cl/publicaciones/en_foco/detalle.tpl?iddocumento=04072006114842

___NÚÑEZ POBLETE, Manuel (2010): “Sobre la designación como Ministros de Estado de los parlamentarios en ejercicio. El fallo “Tohá” y el estatuto constitucional de los parlamentarios y los Ministros de Estado dentro de nuestro sistema presidencial. En: Sentencias destacadas 2009, Santiago: Libertad y Desarrollo.

___PFEFFER URQUIAGA, Emilio (2005): *Reformas constitucionales 2005, antecedentes, debates e informes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, Primera edición.

___RAVEST, Maximiliano (2010): *Forma de Gobierno en Chile: Nuevas prácticas y propuestas*. Ponencia presentada en el Congreso Constitucional el año 2010. (Fecha última consulta: 22 de junio de 2011). Disponible en:

http://congresoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2010/08/Maximiliano-Ravest_1252889203.pdf

___SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000): *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo VI. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, segunda edición actualizada.

___VERDUGO, Mario, PFEFFER, Emilio y NOGUEIRA, Humberto (2002): *Derecho Constitucional*, tomo II. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, segunda edición actualizada.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Chile de 1818, 1822, 1823, 1828, 1933, 1925, y 1980.

JURISPRUDENCIA

Jesús Alfaro Matos con Junta Electoral de Zona de Madrid, STC 10/1983, Tribunal Constitucional de España, 21 de febrero de 1983, (recurso contencioso electoral), En www.tribunalconstitucional.es/ Fecha última consulta: 22 de junio de 2014.

Lathrop y otros con Tohá, rol 1357. Tribunal Constitucional de Chile, 9 de julio de 2009 (declaración de inhabilidad constitucional para ejercer el cargo de Ministro de Estado y elección de diputado reemplazante). En: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes?rol=1357-09>

Rol N° 2-2011-AA, Tribunal Calificador de Elecciones Chile, 25 de enero de 2011 (vacancia cargos parlamentarios), en www.tricel.cl/informacioncausas

DOCUMENTOS OFICIALES

Servicio Electoral de Chile, resultados elección de senadores 2005 (2005): (Fecha última consulta: 10 de octubre de 2011). Disponible en: www.servicioelectoral.cl

Biblioteca Congreso Nacional (2008): Historia de la Constitución política, artículo 51, p. 7. Disponible en: http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/historias_Ley_constitucion_por_articulo Fecha última consulta: 15 de junio de 2014.

Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el proyecto de reforma constitucional que modifica el sistema de reemplazos de vacantes en cupos parlamentarios, Boletín N° 7935-07 (2011). Disponible en: www.camara.cl Fecha última consulta: 21 de junio de 2014.