

# Parlamentarios-Ministros y su Reemplazo: Nuestra Propuesta

**Tras el último cambio de Gabinete se levantó un fuerte consenso entre los distintos actores políticos y el mundo académico que el actual sistema de reemplazo de congresistas está lejos de ser el óptimo. En este sentido, se debe preservar el que un sistema democrático se orienta a respetar la decisión soberana del pueblo elector. Por ello, la persona que reemplace debe ser, en lo posible, de características políticas similares al que creó la vacante.**

En esta edición:

Parlamentarios-Ministros  
y su Reemplazo:  
Nuestra Propuesta

Repensando el SERNAC

En la reforma a la Constitución Política de 2005 se modificaron, entre otros, dos normas de especial injerencia en la articulación de nuestro régimen político presidencial: el principio de separación de poderes (o funciones), y la conformación del Ejecutivo y el Legislativo. En efecto, desde dicha reforma se permite, por un lado, que parlamentarios elegidos puedan ser designados ministros de Estado y, por el otro, que aquellos escaños vacantes de parlamentarios designados Ministros –y bajo cualquier otra de las causales de vacancia– sean llenados por el partido político del parlamentario que provoca la vacante<sup>1</sup>.

Esta reforma no sólo fue votada y aprobada en forma unánime y transversal por todos los parlamentarios de la Alianza y la Concertación, sino que fue utilizada por ésta última, durante el Gobierno de Michelle Bachelet, en el “enroque” entre Carolina Tohá (siendo diputada) y Felipe Harboe (siendo Subsecretario del Interior). En dicha oportunidad, destacados abogados y constitucionalistas solicitaron al Tribunal Constitucional (TC) que se pronunciara, dando paso al denominado “caso Tohá” (STC Rol N° 1357-09)<sup>2</sup>. El TC respaldó en su fallo la decisión de la ex Presidenta Bachelet.

En las últimas semanas este debate ha revivido fruto del reciente cambio de gabinete, mediante el cual los hasta hace poco senadores Andrés Chadwick y Pablo Longueira fueron nombrados Ministros de Estado. Debemos recordar que

una controversia similar ya se había producido con ocasión de la designación ministerial de los ex senadores Andrés Allamand y Evelyn Matthei. Siguiendo la normativa constitucional, el partido político de ambos senadores (en este caso, la UDI) ha efectuado los reemplazos de dichas vacantes. Las críticas por parte de los diversos partidos políticos han sido generalizadas. Desde la perspectiva de nuestro sistema democrático ello es bueno en la medida en que se ha generado un consenso transversal para modificar ambas situaciones (el que parlamentarios puedan asumir como ministros y el que las vacantes sean llenadas por los partidos políticos). Lo relevante, entonces, dice relación con analizar las diversas alternativas que darían contenido a la modificación propuesta.

## Reemplazo parlamentario

El problema principal de permitir que el Presidente de la República incorpore miembros del Poder Legislativo -elegidos democráticamente- es que lesiona la voluntad popular expresada en el voto, anulando en la práctica el mandato otorgado por la ciudadanía para desempeñar el cargo de parlamentario por un período determinado y en una circunscripción específica al momento de la votación en un escenario en que ya existen serios cuestionamientos sobre el mecanismo de selección de candidatos parlamentarios<sup>3</sup>, lo que, por lo demás, ha llevado a incorporar la posibilidad de efectuar primarias para la selección de candidatos en nuestro país<sup>4</sup>.

Junto con lo anterior, se daña severamente uno de los principios básicos de nuestro régimen presidencial –también conocido como separación estricta de poderes, a diferencia del parlamentarismo que es entendido como uno de colaboración de poderes–, que es la separación de poderes (o funciones estatales), que precisamente tiene por objeto distribuir las potestades públicas en diversos órganos de modo que no exista una concentración excesiva de potestades públicas en un solo órgano, que, en consecuencia, puedan lesionar los derechos y libertades individuales<sup>5</sup>.

Al combinar esta facultad con el mecanismo actual de reemplazo de parlamentarios (esto es, que los partidos políticos designen libremente al reemplazante) nos encontramos frente a un sistema que disminuye la legitimidad de las instituciones democráticas. Así, se violenta de algún modo el derecho a elegir las autoridades de los ciudadanos de la zona, los que confiaron en un representante por un período determinado y eligieron a un candidato entre muchas opciones disponibles, pero por diseño del mecanismo, esta voluntad no es respetada, contraviniendo el sentido de representación popular que estos tienen.

Junto con lo anterior, cabe destacar que los parlamentarios independientes cuentan con un estatuto diferente al de aquellos que pertenecen a partidos políticos. Si bien en teoría la Constitución Política garantiza la plena

igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en la participación en los procesos electorales<sup>6</sup>, en la práctica y dado que sus vacantes no son reemplazadas de manera alguna, ellos no tienen el mismo resguardo en el caso que dicho parlamentario cese en el cargo, afectando en consecuencia al mandato otorgado democráticamente por los electores.

## **Propuestas de reemplazo: proyectos en tramitación**

Diversas propuestas legislativas se han presentado en los últimos años que tienen por objeto modificar estas normas. Entre los siete proyectos principales que se encuentran en el Congreso, podemos condensar las propuestas en las siguientes formulas:

- En cuanto a la naturaleza del cargo de parlamentario, los proyectos van desde declarar la irrenunciabilidad del cargo de parlamentario (estos proyectos buscan que las vacantes se generan sólo en caso de muerte natural o presunta del parlamentario o enfermedad grave sobreviniente que lo habilite para renunciar), hasta la prohibición específica de nombrar Ministro de Estado a un parlamentario<sup>7</sup>.

- En relación al sistema de reemplazo, los proyectos buscan distintas alternativas. Unas se inclinan por modificar el sistema de reemplazo estableciendo elecciones complementarias faltando más de un año (o seis meses en otros casos) para el término del respectivo período parlamentario si pertenece a un partido o es independiente<sup>8</sup>. Si faltare menos del año o los seis meses, simplemente no se reemplaza. Otras buscan que si la vacancia se produce faltando menos de seis meses, éste será reemplazado por su compañero de lista por el tiempo que falte<sup>9</sup>. También están las que proponen que si el diputado o senador que fuere nombrado Ministro de Estado y por lo tanto renuncie al Parlamento, no será reemplazado<sup>10</sup>.

## **Nuestra propuesta**

Pareciera existir consenso entre las iniciativas parlamentarias analizadas: el hecho de que parlamentarios puedan ser designados Ministros de Estado le resta legitimidad al sistema. Muchas de las iniciativas convergen en este sentido. Con todo, para ser consistentes con el fundamento y los argumentos en contra de esta facultad, entonces dicha prohibición debiera extenderse a poder designar cualquier persona elegida por votación popular (diputados, senadores, alcaldes y concejales) a todo cargo designado por una autoridad del Poder Ejecutivo.

No obstante, esta prohibición absoluta debiera poder flexibilizarse en casos muy extremos, como serían los estados de excepción constitucional<sup>11</sup>, que

cuentan con los debidos resguardos constitucionales que impiden el abuso de la norma<sup>12</sup>. En definitiva, se trata de casos extremadamente excepcionales donde, dada la naturaleza y gravedad de la situación, podría permitirse el nombramiento de parlamentarios para ejercer una cartera y sólo por el tiempo que dure un determinado estado de excepción.

En cuanto a la fórmula para reemplazar la vacante de un parlamentario, la oferta es más variada. Una lógica que permite abordar dicho problema se refiere a que cualquiera sistema de reemplazo debe aproximarse de la manera más fiel posible a la voluntad manifestada por la ciudadanía al momento de la elección del parlamentario que trata de reemplazarse.

Si bien muchos parecieran inclinarse por elecciones complementarias, este sistema presenta una serie de desventajas como mecanismo de reemplazo de parlamentarios. En primer lugar, es un sistema caro y lento, ya que debe poner en movimiento una serie de instituciones vinculadas a las elecciones, junto con la confección de votos, urnas y otros, debiendo agregarse los gastos en propaganda política que deben desembolsar los candidatos. Lo anterior, sumado a que todo esto requiere mucho tiempo en que no se llena la vacante, lo que afecta las decisiones legislativas.

Luego, desde el punto de vista institucional, se corre el riesgo de sobre politizar una elección, ya que estarían todos los ojos puestos en la elección de un único distrito, convirtiendo un acto electoral puntual en un campo de batallas entre las fuerzas políticas, ya que no se estaría llevando a cabo ninguna elección en el país, salvo esa, lo que incluso podría llevar a los partidos a “acarrear” votantes de otras circunscripciones a ese distrito<sup>13</sup>.

Por último, esta postura es igual de inconsistente con el respeto a la voluntad popular democrática que el actual sistema, ya que no obstante tratarse de una elección, no respetaría la voluntad de los votantes de la elección original, alterando el mandato previsto por la Constitución -y conocido por los electores- para el juego democrático.

Dado lo anterior, es posible pensar un sistema en que sean los propios candidatos los que, al momento de inscribir su candidatura, deban señalar un sustituto o reemplazante, para el caso que ellos estén impedidos de ejercer el cargo en caso de muerte natural o presunta del parlamentario o enfermedad grave sobreviniente que lo habilite para renunciar. Sólo en caso que este sustituto faltare –por las mismas causales señaladas- podrá el partido del candidato designar al reemplazante.

Esta propuesta no sólo sería más transparente con la ciudadanía –la que al momento de votar sabría con total certeza quién será el eventual reemplazante de su candidato- sino que es más respetuosa de su voluntad democrática. Junto con lo anterior, se garantiza de mejor forma el principio

de igualdad entre independientes y miembros de partidos políticos, toda vez que en la formulación actual, los parlamentarios elegidos como independientes no son reemplazados.

## Conclusión

Existe consenso entre los distintos actores políticos y el mundo académico acerca de que tanto la facultad de nombrar parlamentarios como ministros de Estado y el actual sistema de reemplazo de congresistas está lejos de ser el óptimo. En este sentido, se debe preservar el que un sistema democrático se orienta a respetar la decisión soberana del pueblo elector. Por ello, la persona que reemplace debe ser, en lo posible, de características políticas similares al que creó la vacante, porque la ciudadanía ha decidido la composición de las cámaras para un período parlamentario determinado (cuatro u ocho años), en lo que podríamos llamar el principio de “estabilidad parlamentaria”. Es por ello que un sistema de reemplazo como el propuesto cumple con ambos objetivos: legitimidad democrática y estabilidad parlamentaria.

---

<sup>1</sup> Zuñiga, Francisco *Reforma Constitucional* (Lexis Nexis), 2005.

<sup>2</sup> El fallo es de 9 de julio de 2009. Requerimiento de Miguel Otero Lathrop, Eduardo Soto Kloss, José Pedro Silva Prado, Oscar Lira Herrera, Claudio Díaz Uribe, Patricio Prieto Sánchez y Oscar Gajardo Uribe para que se: “declare la inhabilidad constitucional de la diputada Carolina Tohá Morales para ejercer el cargo de Ministro de Estado y la elección de don Felipe Harboe Bascuñán como diputado reemplazante”.

<sup>3</sup> Fontaine, Arturo y otros. *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*, 2008. Ver también CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN. *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, 2009.

<sup>4</sup> Artículo 19 N° 15, inciso quinto de la Constitución Política.

<sup>5</sup> Mertz, Óscar. “Fundamentos de la Teoría Política Democrática Liberal”. Centro de Estudios Públicos (CEP). *Estudios Públicos* N° 17, 1985. Disponible también en línea: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_1069.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1069.html)

<sup>6</sup> Artículo 18, inciso primero de la Constitución Política.

<sup>7</sup> Reforma Constitucional que modifica el sistema de reemplazo de parlamentarios en caso de vacancia, las incompatibilidades y causales de cesación en el cargo (Boletín N° 7545-07, ingresado el 22 de marzo de 2011).

<sup>8</sup> Reforma la Constitución Política de la República democratizando el sistema de reemplazo para las autoridades parlamentarias (Boletín N° 7540-07, ingresado el 17 de marzo de 2011).

<sup>9</sup> Establece reforma constitucional sobre reemplazo de Diputados y Senadores (Boletín N° 6723-07), ingresado el 6 de octubre de 2009.

<sup>10</sup> Reforma Art. 59 de la Constitución Política, prohibiendo el reemplazo de parlamentarios que han sido designados Ministros de Estado (Boletín N° 6481-07, ingresado el 29 de abril de 2009).

<sup>11</sup> Estado de asamblea (guerra externa); estado de sitio (guerra interna o grave conmoción interior); estado de catástrofe (calamidad pública) y estado de emergencia (grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación).

<sup>12</sup> Ver Artículos 39 y siguientes de la Constitución Política.

<sup>13</sup> Un caso recordado en la historia política chilena es el de la elección complementaria de 1964, llamado “El Naranjazo”, documentado por Casals, Marcelo en *El alba de una revolución. La izquierda y el proceso de construcción estratégica de la “vía chilena al socialismo”, 1956-1970* (LOM), 2010.