



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

REELECCIÓN PARLAMENTARIA

**Memoria de prueba para optar al grado de
licenciado en ciencias jurídicas y sociales**

Profesor guía: Ana María García B.
Memoristas: José Miguel Beytía R.
Eugenio José Vergara M.

Santiago, Septiembre de 2011

INTRODUCCIÓN.....	5
PRIMERA PARTE: EL EFECTO DE INCUMBENCIA Y SUS CONSECUENCIAS EN CHILE.....	11
CAPITULO I: EL PROBLEMA: EL EFECTO DE INCUMBENCIA.	12
1. Introducción.	12
2. Nociones generales sobre el Efecto de Incumbencia.....	14
3. Conclusiones.....	20
CAPITULO II: EL EFECTO DE INCUMBENCIA EN CHILE.	22
1. Introducción.	22
2. El Efecto de Incumbencia en Chile antes de 1973.	23
3. El Efecto de Incumbencia en Chile después de 1989.	25
4. Anexo del Capítulo II.....	28
5. Conclusiones.....	31
SEGUNDA PARTE: LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONFLICTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.	34
CAPITULO III: ORIGEN DE LA DEMOCRACIA LIBERAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	35
1. Introducción.	35
2. Antecedentes históricos.....	37
3. El pensamiento contemporáneo: el Estado de Derecho.	40
4. Legitimidad del Poder.....	48
5. Conclusiones.....	49
CAPITULO IV: EL CONFLICTO DE DERECHOS EN LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA.....	50
1. Introducción.	50
2. Soberanía popular y derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia.	51

3.	Derecho a evaluar al candidato mediante el voto.....	54
4.	Derecho al libre acceso a los cargos públicos.....	56
5.	Igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos.....	58
6.	Libertad de Expresión.....	65
7.	Probidad, Publicidad y Transparencia.....	67
8.	Conclusiones.....	69
TERCERA PARTE: DESARROLLO HISTÓRICO – NORMATIVO DE LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA EN CHILE Y ANÁLISIS COMPARADO DE ALGUNAS ALTERNATIVAS DE REGULACIÓN.....		73
CAPITULO V: ALGUNOS ELEMENTOS DE LA HISTORIA.....		74
1.	Introducción.....	74
2.	De la Constitución de 1818.....	74
3.	De la Constitución de 1822.....	75
4.	De la Constitución de 1823.....	76
5.	De la Constitución de 1828.....	77
6.	De la Constitución de 1833.....	78
7.	De la Constitución de 1925.....	80
8.	De la Constitución de 1980.....	81
9.	Conclusiones.....	82
CAPITULO VI: LOS PROYECTOS QUE SE HAN TRAMITADO.....		83
1.	Boletín 712 – 07.....	83
2.	Boletín 1098 – 07.....	83
3.	Boletín 2181 – 07.....	85
4.	Boletín 2652 – 07.....	86
5.	Boletín 2764 – 07.....	88
6.	Boletín 4115 – 07.....	90

7. Boletín 4499 – 07.....	91
8. Boletín 4701 – 07.....	92
9. Boletín 4891 – 07.....	93
10. Boletín 5429 – 07.....	94
11. Boletín 6732 – 07.....	96
12. Boletín 6887 – 07.....	97
13. Conclusiones.....	99
CAPITULO VII: ARTÍCULO 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980: LA VISION DEL CONSTITUYENTE Y LA DEL LEGISLADOR.....	101
CAPITULO VIII: ANÁLISIS COMPARADO.....	104
1. Introducción.....	104
2. Francia.....	105
3. Estados Unidos de Norte América.....	107
4. México.....	109
5. Argentina.....	111
CONCLUSIONES FINALES.....	113
1. Desde una perspectiva histórica.....	113
2. Desde una perspectiva doctrinaria.....	114
3. Desde una perspectiva estructural.....	115
4. Algunas Propuestas.....	117
BIBLIOGRAFÍA.....	122

INTRODUCCIÓN.

Con más o menos acierto, en nuestro país hemos estado los últimos veinte años intentando reconstruir una democracia. En este proceso se han creado, modificado e incorporado diversos modelos en todas las áreas que componen nuestra comunidad política, tanto en la actividad del Estado, como en ejercicio de la soberanía por parte de la Nación.

Avances económicos, perfeccionamiento en el manejo de las empresas estatales, la regulación de los servicios públicos, la reestructuración del aparato judicial, entre otros, han estado impregnados de este deseo democrático.

Así como se han revisado y corregido diversos componentes de nuestra democracia, hoy algunas preguntas cuestionan la representatividad y la composición de nuestro Parlamento. A esa discusión, nosotros hemos venido a aportar.

Algunos de los pilares de los sistemas democráticos contemporáneos, son la posibilidad de libre elección de los representantes, la libre postulación a cargos públicos y tener acceso a ellos en condiciones generales de igualdad. Todos estos principios reconocidos por nuestra Constitución¹ y reforzados por medio de los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país y que se encuentran vigentes,² constituyen, desde nuestro entender, un espacio privilegiado para la materialización en el ámbito político, de diversos principios vinculados con libertades privadas que tienen como horizonte la actividad pública, a saber: libertad de asociación, derecho a

1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE. Publicada el 22 de Septiembre de 2005. Fecha de última actualización: 27 de Abril de 2011. Art. 19 N° 17.

2 Especial importancia reviste la declaración contenida en el artículo 23º de la Convención Americana de Derechos Humanos, que dispone expresamente: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

sindicarse, derecho a reunión, libertad de conciencia, libertad de expresión y libertad de petición.³

Desde este punto de vista, la capacidad que tenga nuestro ordenamiento jurídico para verificar estos principios durante todo el proceso electoral, influirá positivamente en la legitimidad democrática que la ciudadanía le atribuye al ejercicio del Poder Legislativo. O bien, dicho de otro modo, la legitimidad del parlamentario en el ejercicio de su función dependerá en gran medida de la adecuación del sistema electoral a los principios democráticos manifestados en estos derechos, que nuestro ordenamiento – y la ciudadanía – consideran justos.

Fue ya en el año 1884 cuando Gaetano Mosca, quien formulara por primera vez la teoría de la clase política, enunció y elevó al rango de ley su famosa tesis. Este autor afirmaba: “En todas las sociedades existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera (la de los gobernantes), que es siempre menos numerosa, (...) monopoliza el poder.”⁴ Sin perjuicio que la tesis de Mosca no pueda comprobarse empíricamente, creemos que su advertencia permanece inalterable: si en el gobierno hay siempre una minoría relativamente homogénea y solidaria, eso no es una democracia liberal.⁵

En este contexto, resulta relevante que en nuestro país no exista límite para la reelección de sus representantes en el Parlamento. Si nuestra aspiración es garantizar el principio democrático en nuestras instituciones, pareciera que este ámbito debe volver a evaluarse.

Por otra parte, basados en la necesidad de iniciar este debate para fortalecer la democracia liberal y el debido respeto de los Derechos Fundamentales, resulta necesario señalar que el problema puede ser abordado desde diversos ámbitos.

3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE. Publicada el 22 de Septiembre de 2005. Fecha de última actualización: 27 de Abril de 2011. Artículo 19°: N°s 6, 12, 14, 13, 15 y 19.

4 Citado por SARTORI, Giovanni. La democracia en 30 lecciones. Buenos Aires, Taurus, 2009. Pág. 49.

5 Ídem. Pág. 50.

En principio, desde el punto de vista de un análisis fundamentalmente jurídico, es posible apreciar un ámbito vinculado con la discusión respecto de la legitimidad de la reelección parlamentaria, donde nos encontraremos con una serie de principios y Derechos Fundamentales en conflicto que pueden servir de fundamento para decisiones políticas diferentes, incluso contradictorias, para lo cual, como veremos, serán de mayor relevancia los espacios de manifestación de las diversas ideologías.

En un segundo ámbito importante, vinculado con la democratización del sistema electoral parlamentario, es posible abordar el problema desde el punto de vista del análisis de los incentivos involucrados en la actividad de los representantes de la ciudadanía en el Parlamento, particularmente aquéllos referidos al desempeño de su función legislativa, donde podemos observar y distinguir dos grandes categorías de leyes en cuanto a los destinatarios de su aplicación.⁶ Por una parte encontramos un grupo mayoritario de leyes dirigidas a la población en su conjunto, lo que impone a los legisladores la decisión sobre un interés igual o similar al de toda la ciudadanía respecto del contenido de las normas. Por otra, tenemos una porción de la producción legislativa que afecta directa y, a veces, única y exclusivamente, a los propios legisladores. Dentro de esta última categoría podemos señalar, a modo ejemplar, la normativa sobre financiamiento electoral, financiamiento de partidos políticos, reelección de cargos parlamentarios, dieta parlamentaria, etc.⁷ Debido al interés directo comprometido de los legisladores con estas materias, consideramos importante analizar las razones y consecuencias de estas normativas con especial detenimiento, puesto que, a diferencia de la primera categoría, existe un riesgo mayor de que el interés general se subordine al interés particular (de los legisladores involucrados), impidiendo garantizar la búsqueda del bien común.⁸

6 Esta distinción está tratada por algunos autores chilenos. Una adecuada sistematización de este tópico, se encuentra en el trabajo realizado por VALDÉS PRIETO, Salvador. Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000a.

7 Ídem.

8 NOTA DE LOS AUTORES: Creemos que se agrava lo anterior cuando reconocemos que no existe una sociedad civil con la fuerza suficiente para intervenir la agenda pública ni fiscalizar estas tareas.

En otras palabras, la legitimidad de las decisiones en una democracia representativa dependerá de la capacidad del proceso democrático para adoptar decisiones de suma positiva. Una decisión es de suma positiva cuando todos los interesados salen beneficiados por ella en alguna medida. Por el contrario, una decisión se define de suma cero cuando quien sale ganando lo gana todo, y quien sale perdiendo lo pierde todo. En consecuencia, cuando el interés de los parlamentarios es igual o similar al de toda la ciudadanía, su decisión probablemente será de suma positiva. En contraste, cuando el interés de los parlamentarios es discorde con el interés general, su decisión probablemente será de suma cero.⁹

Creemos que esta distinción y sus consecuencias afecta directamente la posibilidad de garantizar de forma efectiva el acceso libre e igualitario al Parlamento, y la modificación de la regulación vigente queda sujeta a la decisión de quienes están interesados en el status quo.

Finalmente, desde el punto de vista de un análisis económico, el problema puede abordarse en el ámbito del impacto que la reelección parlamentaria genera en la competencia electoral. Esta perspectiva ha generado una importante discusión a nivel académico y político, recogida en una gran cantidad de material doctrinario tanto nacional como internacional, los que han tenido como factor común la referencia a las llamadas “barreras de entrada” existentes para acceder a un escaño en el Parlamento. En general, este tema ha sido a su vez asociado al problema del financiamiento electoral, debido a la relación existente entre donaciones y gastos por una parte y, por la otra, candidatos nuevos y candidatos a reelección. En otras palabras, se afirma que limitar las donaciones y/o el gasto en las campañas electorales tiene un efecto discriminatorio entre un candidato “incumbente” y uno “desafiante”, tornándose en una barrera de entrada para este último. Al respecto hay numerosos estudios, artículos y libros, donde cabe destacar los llevados a cabo por diversos autores en nuestro país.¹⁰

9 SARTORI, Giovanni. Ob. Cit. Pág. 41.

10 NOTA DE LOS AUTORES: Salvador Valdés, Claudio Fuentes, Carlos Peña, Michael Johnston, Dieter Nohlen, Filip Palda, Daniel Zovatto, son sólo algunos autores que han hecho un valioso aporte en este campo.

Sin embargo, respecto a la reelección parlamentaria como un tema específico el material es más escaso. Por esta razón, creemos que resulta interesante desarrollar una investigación que delimite como objeto particular la relación existente entre los principios que orientan nuestro sistema político y su materialización garantizada en las estructuras electorales parlamentarias.

Como vimos precedentemente, este fenómeno puede ser abordado como un asunto autónomo, donde el objeto de estudio está diferenciado por su impacto en el ejercicio de diversos Derechos Fundamentales que nuestro ordenamiento jurídico ampara expresamente.

Desde este punto de vista, nuestra propuesta consiste en ensayar una aproximación desde la necesidad de regular por medio de una norma particular la efectiva realización de una garantía general, la que se ve influida, entre otros factores, por el interés de quienes están encargados de redactarla.

En suma, creemos que la posibilidad de reelección a los cargos públicos en general y, la reelección parlamentaria en particular, significa una importante herramienta para manifestar la soberanía popular premiando o castigando, a través del voto, a sus respectivos representantes para ejercer un nuevo período, y por este medio garantizar la democracia que se pretende implementar. Pero en contraste estimamos que, en el contexto de las democracias contemporáneas, la reelección ha significado una importante barrera de entrada para que nuevos actores puedan incorporarse a la actividad política de cada país. De este modo, la reelección tiene como efecto dificultar la rotativa de las elites gobernantes, aumentar significativamente los costos para ingresar a la esfera pública e impedir que las minorías se encuentren efectivamente representadas, todo lo que finalmente atentaría contra el libre e igualitario acceso a los cargos públicos, que nuestro ordenamiento jurídico pretende garantizar.

Para desarrollar nuestro trabajo, seguiremos el siguiente programa. En una primera parte desarrollaremos el fenómeno de la incumbencia parlamentaria y analizaremos empíricamente las consecuencias que sobre esta materia ha arrojado

nuestro sistema político. En una segunda parte, abordaremos la evolución histórica que ha llegado a sostener la necesidad del reconocimiento y protección de los derechos vinculados con el ejercicio del poder político y luego, analizaremos los Derechos Fundamentales que se encuentran en conflicto en esta materia y el modo en que pueden verse afectados al preferir diversas alternativas de regulación. En la tercera parte, expondremos el desarrollo normativo que históricamente ha existido en materia de reelección y enseñaremos descriptivamente algunos ejemplos existentes en el derecho comparado para resolver este conflicto.

Para finalizar, dedicaremos un apartado para presentar algunas conclusiones y propuestas que nos suscita la reflexión sobre los puntos expuestos.

PRIMERA PARTE
EL EFECTO DE INCUMBENCIA Y SUS CONSECUENCIAS EN CHILE.

CAPITULO I

EL PROBLEMA: EL EFECTO DE INCUMBENCIA.

1. Introducción.

Discutir la conveniencia de dictar normas que inhiban la reelección de los parlamentarios supone comprobar previamente que un sistema de reelección ilimitada provoca una distorsión en el proceso democrático, afectando el pleno ejercicio de las garantías constitucionales consagradas en nuestro ordenamiento jurídico. En otras palabras, supone verificar que los contrincantes, los adversarios en la competencia electoral, no rivalizan en condiciones generales de igualdad debido a factores extrínsecos a los propios de una competencia democrática.

Basta una breve observación de la competencia electoral en nuestro país para comprobar que los candidatos a puestos parlamentarios que han buscado su reelección tienen mayores tasas de triunfo electoral que los candidatos “desafiantes”.

Las causas que considera la ciudadanía para tomar sus decisiones pueden ser variadas. Aunque de difícil comprobación empírica, son legítimas e intrínsecas a una competencia electoral propia de un sistema democrático las motivaciones del votante vinculadas profundamente con sus convicciones políticas, sociales, ideológicas; o bien otras relacionadas con elementos superficiales privativos del candidato, tales como su simpatía, carisma, experiencia, conocimiento, atractivo físico, etc.

Si bien todas estas motivaciones del electorado – como hemos visto, intrínsecas en una competencia electoral democrática –, pueden haber influido en las mayores tasas de triunfo electoral que presentan los candidatos que buscan su reelección, resulta llamativo e improbable que esa conclusión se haya reiterado invariable en todas las elecciones parlamentarias de la historia política reciente de nuestro país.

Esta constatación nos induce a pensar que los adversarios en la competencia electoral por cargos parlamentarios no se enfrentan en las mismas condiciones debido a factores extrínsecos, impropios de una competencia electoral democrática. Estos factores estarían alterando gravemente el proceso democrático, vulnerando en definitiva el derecho fundamental para acceder a los cargos públicos en condiciones generales de igualdad.

La doctrina comparada y especialmente la bibliografía norteamericana ha sistematizado el tratamiento de este problema en las últimas décadas,¹¹ donde estos factores o ventajas que favorecen exclusivamente al candidato que se presenta a la reelección se han denominado genéricamente “Efecto de Incumbencia”. En términos simples, este efecto permite explicar por qué el “incumbente”, aquel parlamentario que busca la reelección, tiene mayores probabilidades de ganar la competencia electoral, siendo muy difícil que sea vencido por un “desafiante”.

Los términos efecto o ventaja de la incumbencia han sido tímidamente recogidos por la doctrina nacional¹² por lo que en este primer capítulo buscaremos explicar el contexto histórico en que fue desarrollado, y en términos muy generales sus causas y las consecuencias que genera.

11 Fundante al respecto resulta el trabajo de ERIKSON, Robert S. The Advantage of Incumbency in Congressional Elections. Polity, 3, 1971.

12 NOTA DE LOS AUTORES: Creemos que los términos “Efecto de Incumbencia” e “Incumbente” no han sido recogidos generalmente por la doctrina nacional, fundamentalmente por dos razones: el sistema binominal y por resultar inadecuado lingüísticamente.

En efecto, la comodidad que el sistema electoral binominal ha generado en los principales conglomerados políticos de nuestro país, ha forjado pocos incentivos para priorizar el problema de las ventajas asociadas a la incumbencia en el debate legislativo. Indudablemente, las reformas inmediatas del sistema electoral insinúan modificaciones al sistema binominal antes de ocuparse por atenuar las ventajas electorales de los parlamentarios que postulan a la reelección.

Por otra parte, la utilización de los términos Efecto de Incumbencia e Incumbente resulta inadecuada y de difícil asimilación en lengua castellana, puesto que ambos son la traducción literal de “Incumbency effect” e “Incumbent” respectivamente, acuñados por la doctrina norteamericana. El inconveniente surge porque en lengua inglesa, la voz “incumbency” puede definirse, entre otras, como “el ejercicio de un cargo durante un período determinado”, significado a partir del cual “incumbency effect” se entiende como “el efecto o las ventajas asociadas al ejercicio de un cargo durante un período determinado”. En castellano, por el contrario, la voz “incumbencia” no tiene ese mismo significado, sino que alude exclusivamente al “deber u obligación de hacer algo”.

Aún hecha esta prevención, en lo sucesivo seguiremos utilizando la expresión “Efecto de Incumbencia” puesto que permite fácilmente al lector complementar el contenido de este trabajo con la detallada bibliografía norteamericana que existe sobre la materia.

2. Nociones generales sobre el Efecto de Incumbencia.

Como hemos visto, la sistematización teórica referida al Efecto de Incumbencia se desarrolla al amparo de la doctrina norteamericana. A continuación expondremos los antecedentes históricos para el desarrollo del concepto y luego, presentaremos sus principales características.

2.1. Antecedentes históricos del concepto.

La discusión sobre limitar la reelección de los cargos electos tiene una historia tan larga como la democracia misma. Ya en la antigua Grecia, Aristóteles sostuvo que la rotación en los cargos públicos permite contener la influencia corruptora del ejercicio del poder, conducir a una amplia participación de los gobernados y generar una ciudadanía más competente cívicamente. El argumento que abogaba por una rotación perpetua en el ejercicio de los cargos públicos encontró también adeptos en la antigua Roma (entre ellos Cicerón), en Venecia medieval y en la temprana Inglaterra moderna. Sería recién en la Inglaterra del siglo XVII que el debate comenzó a tomar su forma actual. Los defensores de la limitación en la reelección de los cargos públicos (entre ellos Henry Neville, Algernon Sydney y John Locke) argumentaron, tal como Aristóteles, que la rotación restringe la influencia corruptora del poder político y también fomenta la competencia cívica. Sin embargo otros autores, entre ellos David Hume, se pronunciaron contra la rotación obligatoria, entendiéndola como un incentivo para la inestabilidad y la incompetencia política.¹³ Este debate surgió nuevamente durante los primeros días de la República estadounidense entre los anti-federalistas y los federalistas. Los primeros sostenían que una limitación en la reelección de los congresistas estimulaba una mayor participación de los gobernados y una restricción frente a la inherente red de poder. Por su parte los federalistas (especialmente Alexander Hamilton) se opusieron a la rotación obligatoria argumentando que limitar su mandato implicaba reducir el poder de los ciudadanos para elegir a sus representantes,

13 CHEN, Kong-Pin y NIOU, Emerson. Term Limits as a Response to Incumbency Advantage. The journal of politics. 67 (2). Mayo, 2005. Págs. 390-406. Citando a PETRACCA, Mark P. Rotation in Office: The History of an Idea.

generando un gobierno ineficaz, inestabilidad política, creando finalmente una mayor distancia entre los votantes y los legisladores.¹⁴ Nuevamente en Estados Unidos, el debate resurgió en la década de 1990 en el contexto de reivindicaciones populares por mejorar la representación democrática y generar un gobierno eficaz. A diferencia de ocasiones anteriores, el debate fue acompañado por reformas institucionales. En 1990 la población de los Estados de California, Oklahoma y Colorado recurrieron al procedimiento de la iniciativa popular para limitar los términos de sus representantes. En 1992 otros diez Estados aprobaron leyes que limitan el mandato de los legisladores estatales y sus representantes federales. Pero en 1995, la Corte Suprema de Estados Unidos dispuso que las leyes que limitan los términos de representantes federales eran inconstitucionales.

2.2. Principales características y determinantes de la “ventaja”.¹⁵

Resulta evidente concluir que el principal incentivo que “incumbentes” y “desafiantes” tienen para participar en la competencia electoral será precisamente pensar que tienen una oportunidad cierta de ganar las elecciones. Sobre esta base, podemos afirmar que la existencia de incertidumbre sobre el resultado de la competencia es la base sobre la cual descansa la participación política y la democracia. Desde este punto de vista, no resulta extraño que Przeworski entienda que la alternancia política resultante de derrotas electorales es fundamental en el proceso democrático y defina la democracia como “un sistema donde los partidos políticos pierden elecciones”.¹⁶

Sin perjuicio que la definición que Przeworski ofrece de la democracia pueda parecerse incompleta, tiene el valor de prevenirnos acerca de la importancia que la incertidumbre electoral y la alternancia tienen en el proceso democrático. De ahí la

14 Ídem. Citando a BENJAMIN, G. y MALBIN, M. *Limiting Legislative Terms*. Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1992.

15 En esta sección seguiremos la exposición contenida en NAVIA, Patricio. *Incumbency in the Chilean Parliament: Continuities and Change*. En: *Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Miami, Marzo, 2000.

16 PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Pág.10. Traducción de los memoristas.

gravedad de que Erikson,¹⁷ en el año 1971, haya identificado la ventaja relativa que los candidatos incumbentes tienen sobre sus desafiantes cuando enfrentan una competencia electoral para asumir cargos en el Congreso de Estados Unidos. Desde esta constatación, numerosos autores han estudiado el efecto de la incumbencia en las elecciones para el Congreso de Estados Unidos, llegando a afirmarse incluso que “los incumbentes tienen una fuerte ventaja informal sobre sus competidores” y “como consecuencia, la ventaja de la incumbencia es la principal determinante en las elecciones para el Congreso de Estados Unidos”.¹⁸

Como expone el profesor Navia, “la existencia de altas tasas de reelección en favor de los incumbentes para el Congreso de Estados Unidos, refuta la fuerte intuición sugerida por Przeworski”. Esta conclusión no sería preocupante “si viviéramos en un mundo perfecto, donde los políticos electos siempre adoptaran las políticas preferidas por el electorado, existiera rendición de cuentas y los incumbentes siempre fueran reelectos. Sin embargo, existe evidencia de que las altas tasas de reelección de incumbentes no son precisamente resultado de la satisfacción entre el electorado con el desempeño de sus representantes.”¹⁹ En consecuencia, “debemos preguntarnos cómo el incremento en las tasas de reelección de candidatos incumbentes afecta la rendición de cuentas y el control democrático sobre los representantes. La creciente tensión entre la necesidad de alternancia en el poder entre diferentes partidos políticos y las dificultades para esta alternancia producto del Efecto de Incumbencia propone un formidable desafío a la teoría democrática.”²⁰

Entre los autores no existe unanimidad respecto de los elementos, las condiciones, los factores que favoreciendo al candidato incumbente determinan este informal y etéreo efecto o ventaja de la incumbencia. En un intento por explicar el éxito abrumador de los parlamentarios incumbentes que buscan la reelección, podemos

17 ERIKSON, Robert S. Ob. Cit.

18 ALESINA, Alberto. *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Pág. 137. Traducción de los memoristas.

19 Esta afirmación se constata en CHEN, Kong-Pin y NIOU, Emerson. Ob. Cit.

20 NAVIA, Patricio. Ob. Cit. Pág. 2. Traducción de los memoristas.

proponer algunos factores que, aunados, podrían concebir esta ventaja inherente al desempeño del cargo. Podemos nombrar los siguientes:²¹

2.2.1. Los “privilegios” de la Oficina.

Para el caso de Estados Unidos, los llamados “privilegios de la oficina” consisten en una asignación de dinero destinados a contratar considerable personal en Washington D.C. y en sus propios distritos. Estos funcionarios ayudan a los miembros del Congreso en sus esfuerzos por ser eficaces y apreciados por sus representados. Además de dinero para el personal, los miembros del Congreso de Estados Unidos tienen dinero para pasajes de avión y viáticos. Finalmente, uno de los más reconocidos privilegios que gozan los congresistas norteamericanos, es la posibilidad de enviar cartas informativas o anuncios regularmente a sus electores y libres de franqueo.

Esta situación se replica para el caso chileno mediante las asignaciones parlamentarias, que consisten en “una suma mensual de recursos públicos que el parlamentario puede destinar a determinados usos (...). En la práctica, la gran mayoría de los parlamentarios destina casi todo a financiar oficinas distritales y sueldos de personal de apoyo que trabaja para su reelección.”²² El Incumbente podrá destinar su asignación parlamentaria a objetos tan diversos como gastos de alojamiento, de secretaría, de movilización, de chofer, arriendo, asesores de prensa, viáticos, bencina, correspondencia libre de franqueo, fotocopias, pasajes aéreos, seguros, asesorías externas, etc., todas ventajas de las cuales indudablemente carece el candidato desafiante.

2.2.2. Tiempo.

21 La propuesta de enumeración siguiente ha sido recogida por COMMON CAUSE. House & Senate Races: Incumbents, Challengers, Open Seats. [en línea]. <<http://www.cusdi.org/reelection.htm>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011]. Traducción de los memoristas.

22 VALDÉS, Salvador y SOTO, Sebastián. Asesoría Parlamentaria: Una estrategia. Estudios Públicos, 114 (Otoño). Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2009.

Los incumbentes, a diferencia de los desafiantes, dedican la totalidad de su tiempo a su trabajo político. Efectivamente para eso se les paga. De hecho, muchas de las actividades que normalmente conducen a un candidato a ganar la competencia electoral, tales como reunirse y conversar con los votantes, asistir a eventos, inauguraciones, aparecer en programas de televisión o radio, son parte de la descripción del trabajo de un parlamentario.

Por el contrario, generalmente un candidato desafiante, paradójicamente deberá combinar su trabajo político con el ejercicio de una profesión que le permita reunir los fondos necesarios para hacer frente a la campaña electoral.

2.2.3. Visibilidad.

Los candidatos incumbentes son casi universalmente reconocidos en sus distritos electorales. Haber competido en campañas electorales anteriores con el consecuente éxito y, a continuación, servir en el Parlamento durante el período correspondiente, otorga a los candidatos incumbentes una connotación que generalmente carecen los candidatos desafiantes. Como vimos anteriormente, parte del trabajo parlamentario precisamente consiste en aparecer regularmente en programas de televisión o radio, y son mencionados regularmente en las editoriales y artículos de prensa, todas tribunas a las cuales no acceden los candidatos desafiantes antes de iniciarse los períodos de campaña.

2.2.4. Organización de campaña.

Evidentemente, cada candidato incumbente que aspira a la reelección ha competido en, al menos, una campaña electoral anterior con éxito consecuente, para ocupar el cargo que actualmente ostenta. Esto significa que, entre otros aspectos, el Senador o Diputado incumbente tiene una inestimable experiencia en la gestión y desarrollo de una campaña electoral. También significa comúnmente que los candidatos incumbentes han generado un equipo de voluntarios listo y dispuesto para el trabajo en campaña. Todos estos conocimientos y herramientas de trabajo

frecuentemente tardarán un mayor tiempo en ser adquiridos por el candidato desafiante.

2.2.5. El dinero.

Por lejos la más ampliamente reconocida y probablemente la más importante ventaja que tienen los candidatos incumbentes que buscan la reelección sobre los candidatos desafiantes, es su capacidad de incrementar las contribuciones que reciben para el financiamiento de su campaña. Sin perjuicio que la regulación del financiamiento electoral es diversa a la que actualmente existe en nuestro país, el **Cuadro 1** que presentamos a continuación expone la gravitación que ha tenido este factor en las elecciones para el Congreso de Estados Unidos en el año 1998:

Cuadro 1. Promedio de contribuciones por candidato en las elecciones para el Congreso de Estados Unidos de 1998.

Fuente: COMMON CAUSE. House & Senate Races: Incumbents, Challengers, Open Seats. [en línea]. <<http://www.cusdi.org/reelection.htm>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011]. Traducción de los memoristas.

	Cámara de Representantes	Senado
Incumbentes	US\$ 772,016	US\$ 5,578,470
Desafiantes	US\$ 207,107	US\$ 2,442,660

Como podemos observar, el promedio de contribuciones para el financiamiento de la campaña electoral de cada candidato incumbente, supera ampliamente el promedio recaudado por cada candidato desafiante.

Resulta interesante al respecto, la explicación de la relación entre el dinero y las elecciones que propone Steven Levitt. Señala el economista norteamericano: “Para averiguar la relación entre el dinero y las elecciones, conviene considerar los incentivos que intervienen en las finanzas de campaña. Pongamos por caso que usted es la clase de persona que podría realizar una aportación (...) Es probable que done el dinero en una de estas dos situaciones: una carrera igualada, en cuyo caso cree que el dinero

influirá en el resultado; o una campaña en la que un candidato es un vencedor seguro, en cuyo caso le gustaría disfrutar de la gloria o recibir alguna futura compensación en especies. La candidatura en la que no contribuirá es la segura perdedora. De modo que los favoritos y los parlamentarios en ejercicio recaudarán mucho más dinero que las posibilidades remotas. ¿Y qué hay del gasto de ese dinero? Los políticos en ejercicio y los favoritos poseen más dinero en efectivo, pero sólo desembolsan gran parte de éste cuando reconocen una posibilidad legítima de perder; de lo contrario, ¿para qué echar mano de fondos reservados para un fin especial que podrían resultar de mayor utilidad en el futuro, cuando se presente un oponente más temible?²³

Como expone Levitt, curiosamente entre la incumbencia y las contribuciones para el financiamiento electoral se genera un doble efecto. En un primer efecto, si ciertamente los incumbentes reciben mayores contribuciones que los desafiantes, significa que los contribuyentes tienen mayores incentivos para aportar en su campaña electoral, lo que por su parte nos sugiere que el candidato que se presenta a la reelección tiene, *a priori*, mayores posibilidades de triunfo que sus competidores. En un segundo efecto, las mayores contribuciones recibidas permiten al candidato incumbente, en caso de estimarlo necesario, realizar un mayor gasto electoral que sus adversarios, lo que por su parte constituye una ventaja concreta en la contienda política.

3. Conclusiones.

En este primer capítulo de nuestra memoria hemos presentado en términos muy generales el fundamento de discutir posteriormente la necesidad de dictar normas que limiten la reelección indefinida de los parlamentarios, para garantizar institucionalmente el respeto de los Derechos Fundamentales que puedan encontrarse en conflicto.

²³ LEVITT, Steven y DUBNER, Stephen. *Freakonomics*. Barcelona, Ediciones B, 2006. Pág. 20. Traducción de Andrea Montero.

En un comienzo advertimos sobre la importancia de la alternancia y la incertidumbre respecto del resultado de la competencia política, para asegurar la participación democrática, la rendición de cuentas y el control político de los representantes de la ciudadanía.

Luego expusimos cómo, en la doctrina comparada, especialmente respecto de la elección de Senadores y Representantes en el sistema electoral de Estados Unidos, diversos autores han detectado la ventaja relativa que tiene un candidato que actualmente está en ejercicio del cargo y se presenta a la reelección, candidato incumbente, sobre sus adversarios, o candidatos desafiantes. Creemos que estas ventajas informales distorsionan el proceso democrático y pueden vulnerar el derecho fundamental para acceder a los cargos públicos en condiciones generales de igualdad.

Finalmente, ofrecimos algunos factores inherentes al candidato incumbente que pueden determinar su ventaja electoral, tales como los “privilegios de la oficina”, el tiempo para dedicar a la campaña electoral, la visibilidad ante la opinión pública, la experiencia y la facilidad para obtener contribuciones de dinero, entre otros.

En el capítulo siguiente buscaremos determinar si este Efecto de Incumbencia se reproduce también en el sistema electoral chileno, diverso del sistema electoral de Estados Unidos, justificando de ese modo el debate nacional sobre la necesidad de inhibir la reelección ilimitada de Diputados y Senadores.

CAPITULO II

EL EFECTO DE INCUMBENCIA EN CHILE

1. Introducción.

Como pudimos observar en el capítulo anterior, la ventaja relativa que tienen los candidatos incumbentes que aspiran a la reelección sobre los candidatos desafiantes, se denomina doctrinariamente Efecto de Incumbencia. Este efecto ha sido sistematizado fundamentalmente por autores de Estados Unidos sobre la base de la experiencia obtenida en sus elecciones para Senadores y Representantes al Congreso.

Una vez analizado el efecto en su contexto original, podemos preguntarnos si este problema sólo existe en Estados Unidos o en países que utilizan un sistema electoral de único miembro por distrito, o bien sus conclusiones también pueden replicarse en nuestro país con un sistema electoral diverso.

Si bien en ambos países existe la posibilidad de reelección ilimitada de sus parlamentarios, el sistema electoral chileno presenta una serie de características que pueden ofrecer contrastes respecto de las conclusiones generales señaladas en el capítulo anterior. Según vimos, mientras Estados Unidos utiliza un sistema electoral de único miembro (elegido) por distrito, en nuestro país rige un sistema electoral que a escala nacional es inédito en el mundo,²⁴ el sistema binominal. Por otra parte, mientras Estados Unidos mantuvo el mismo sistema electoral durante todo el curso del siglo XX, nuestro país modificó la magnitud (número de representantes por distrito) y la composición de sus distritos electorales durante su transcurso.

24 FERNÁNDEZ BAEZA, Mario. 1989. El Proyecto de Ley Electoral Chilena de Agosto de 1988: Análisis de Algunos de sus Fundamentos y Alcances. Estudios Sociales. 59. Santiago, 1989. Págs. 45-61.

Tanto la Constitución de 1833, vigente hasta 1925, como la Constitución de 1925, vigente hasta 1973, y la Constitución de 1980, vigente hasta nuestros días, han permitido la reelección ilimitada de los miembros del Parlamento. A continuación analizaremos el Efecto de Incumbencia y sus consecuencias empíricas para el sistema electoral chileno en dos períodos: antes del año 1973 y después de la restauración de la democracia el año 1989. Es importante señalar que respecto del primer período, se estudiarán todas las elecciones parlamentarias ocurridas en el siglo XX, pero la información disponible sólo nos permite analizar las tasas de incumbentes reelectos en las elecciones de Diputados de 1965, 1969 y 1973.

2. El Efecto de Incumbencia en Chile antes de 1973.²⁵

2.1. Algunas observaciones sobre el sistema electoral vigente.

Nuestro país inició el siglo XX bajo el régimen de la Constitución de 1833, vigente hasta el año 1925, año en que se dicta una nueva Constitución que regiría los destinos del país hasta 1973. En ambas Constituciones se permitía la reelección ilimitada de los parlamentarios.

Desde la Constitución de 1925 el Parlamento chileno se hizo bicameral y los miembros de cada Cámara fueron elegidos por distritos electorales distribuidos conforme a la división política del país usando un sistema de representación proporcional d'Hondt.²⁶ Existieron 29 distritos electorales para la Cámara Baja y cada distrito elegía entre 1 y 18 Diputados. Producto de los cambios demográficos y el decrecimiento de la población rural durante el siglo XX, los distritos de zonas rurales se encontraban fuertemente sobre representados, y por el contrario, los distritos urbanos, particularmente Santiago, excesivamente infra representados.

²⁵ Para el desarrollo de este apartado seguiremos el análisis de NAVIA, Patricio. Ob. Cit. Págs. 4 - 8. Traducción de los memoristas.

²⁶ NOTA DE LOS AUTORES: El sistema de D'Hondt es una fórmula electoral, creada por Victor d'Hondt, que permite obtener el número de cargos electos asignados a las candidaturas, en proporción a los votos conseguidos.

La Cámara de Diputados se compuso por 147 miembros hasta 1969, y por 150 a continuación.

La gran cantidad de Diputados electos en los principales distritos electorales permitió la emergencia de diversos partidos políticos, puesto que el porcentaje de votos necesario para obtener un escaño en el Parlamento por dichas circunscripciones llegó a ser inferior al 6%.

2.2. Los incumbentes y su reelección antes de 1973.

Como mencionamos previamente, las Constituciones de 1833, 1925 y 1980 han permitido a los parlamentarios buscar su reelección ilimitadamente. En el **Cuadro 2** que se expone en el Anexo de este capítulo, podemos apreciar que los incumbentes en ejercicio han alcanzado un promedio de 39% durante el curso del siglo XX, pero tal como observamos en el **Gráfico 1**, desde el año 1933, la primera elección bajo la Constitución de 1925, esta tendencia ha ido progresivamente en aumento. Como puede apreciarse, en las diez elecciones de Diputados ocurridas entre 1937 y 1973, un 42,5 % de la Cámara de Diputados fue compuesta por incumbentes.

Como vimos, la información disponible sólo nos permite analizar las tasas de incumbentes reelectos en las elecciones de Diputados de 1965, 1969 y 1973. En el **Cuadro 3** podemos observar que, durante estas tres elecciones, un promedio de 66,4% de los Diputados, cerca de dos tercios de la Cámara Baja, buscó su reelección cuando expiraron sus períodos. Del universo de Diputados incumbentes que durante estas elecciones buscaron su reelección, un promedio de 63,6% de ellos la obtuvo y sólo un 36,4% no la consiguió. Como señalaremos posteriormente, si bien las tasas de reelección de candidatos incumbentes aumentaron después del año 1989, estas tasas ya eran considerablemente altas antes de 1973, a pesar de que el sistema electoral era diverso. Esta observación nos permite concluir que a pesar de los cambios en el sistema electoral posterior a 1989, las altas tasas de incumbencia no responden exclusivamente a los incentivos que genera el sistema binominal, sino también a la cultura o tradición política imperante en nuestro país.

3. El Efecto de Incumbencia en Chile después de 1989.

3.1. Algunas observaciones sobre el sistema electoral vigente.²⁷

El Gobierno Militar adoptó una nueva Constitución en 1980, tras el golpe militar de 1973. Por su parte, el proceso democrático fue restaurado en 1988 cuando el General Pinochet perdió el plebiscito y se celebraron elecciones democráticas en 1989 bajo el sistema electoral establecido en la Constitución de 1980.

El sistema electoral binominal, que rige las elecciones desde el 14 de diciembre de 1989, ha sido denominado como un sistema que a escala nacional es inédito en el mundo²⁸ y puede calificarse teóricamente como un sistema de listas abiertas con representación proporcional, que utiliza el método d'Hondt y tiene una magnitud de dos candidatos electos por distrito. Para ganar ambos escaños en el Parlamento, una coalición necesita doblar el número de votos de la coalición adversaria. Los electores prefieren un candidato desde una lista abierta presentada por cada coalición o partido y el candidato con más votos obtendrá el primer cupo. El segundo cupo será otorgado al candidato con más votos de la lista contraria o bien al compañero de lista si el total de los votos obtenidos por ambos, dobla el total de votos obtenido por la lista contraria. Como fácilmente puede apreciarse, las coaliciones o partidos con una votación menor, no obtendrán cupo alguno al Parlamento en ese distrito determinado.

Este sistema fue diseñado para forzar un bipartidismo con la intención de modificar la realidad multipartidista existente antes de 1973.²⁹ En este cometido puede considerarse exitoso, puesto que en las elecciones de 1993 y 1997, el número de partidos políticos con representación parlamentaria había disminuido

²⁷ NAVIA, Patricio. Ob. Cit. Págs. 5 - 6. Traducción de los memoristas.

²⁸ FERNÁNDEZ BAEZA, Mario. Ob. Cit.

²⁹ NAVIA, Patricio y CABEZAS, José Miguel. Efecto del Sistema Binominal en el Número de Candidatos y de Partidos en Elecciones Legislativas en Chile, 1989-2001. Documentos de Trabajo ICSO, Año 1, N° 3, 2005. Pág. 49.

considerablemente en comparación con las elecciones de 1989 y muchos partidos pequeños se unificaron para formar partidos mayores.³⁰

3.2. Los incumbentes y su reelección después de 1989.

Para el análisis, en esta sección distinguiremos las tasas de reelección de candidatos incumbentes que postulan a la Cámara de Diputados, de las tasas respectivas a candidatos que postulan al Senado. Es importante advertir al lector que el análisis de las elecciones para la Cámara de Diputados resulta más concluyente para el estudio del Efecto de Incumbencia en nuestro país, por dos razones: primero, la información recopilada nos posibilita comparar las tasas actuales con las tasas vigentes en el sistema electoral anterior a 1989, lo que nos permite finalmente determinar si los incentivos que genera el sistema binominal están positivamente relacionados con el aumento de las tasas de reelección. Segundo, las elecciones de Diputados nos ofrecen un número de casos considerablemente mayor que las elecciones de Senadores, permitiéndonos obtener conclusiones más categóricas. Mientras en la Cámara Baja hay 120 Diputados en ejercicio y todos los escaños son renovados cada 4 años, en la Cámara Alta hay sólo 38 Senadores electos, que se renuevan alternadamente cada 8 años. Finalmente, presentaremos también las tasas de reelección de Senadores, para determinar si en estos casos se replican los resultados obtenidos para las elecciones de Diputados.

3.2.1. Sobre los Diputados.

Después de la transición a la democracia, la primera elección donde incumbentes se presentaron a la reelección sería en el año 1993. Aún cuando el año 1989 se presentaron candidatos que ocupaban cargos parlamentarios el año 1973, no resulta razonable considerarlos candidatos incumbentes después de transcurridos 16 años. En el **Cuadro 4** basta observar el comportamiento electoral del año 1993 para apreciar una tendencia que se reiterará en todas las elecciones de Diputados

30 CAREY, John. Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990's. En: Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Chicago, Septiembre, 1998.

posteriores: la alta tasa de reelección en candidatos incumbentes. Ese año, el 73,3% de los Diputados incumbentes buscaron su reelección y el 80,7% de ellos lo consiguieron. En la siguiente elección, el año 1997, un 70% de Diputados incumbentes buscaron su reelección, cifra levemente inferior a la de las elecciones anteriores, pero un 85,7% de ellos resultó reelecto. Finalmente, aún cuando en las elecciones de los años 2005 y 2009 el porcentaje de candidatos incumbentes que buscaron su reelección ha disminuido levemente a 64,2% y 58,3% respectivamente, las tasas de reelección entre ellos se mantuvieron superiores al 80%, alcanzando un 81,8% y 81,4% respectivamente.

3.2.2. Sobre los Senadores.

Tal como prevenimos anteriormente, las conclusiones que podemos obtener de las elecciones de Senadores son menos categóricas que las obtenidas en las elecciones de Diputados. Aún así, resulta conveniente presentar los resultados para verificar si en este caso se replican sus conclusiones.

Como observamos en el **Cuadro 5**, desde las elecciones de 1993 un porcentaje total de 61,1% de los Senadores ha buscado su reelección (sobre la base del total de cargos senatoriales disponible en cada elección). Entre ellos, un porcentaje total de 65,5% ha sido reelecto. Desde ese año, la tasa de reelección aumentó progresivamente en las tres primeras elecciones, llegando al 80% en las elecciones del año 2001, pero a partir de ese año ha decrecido, alcanzando un 58,3% en las elecciones del año 2009.

4. Anexo del Capítulo II.

4.1. Cuadros.

Cuadro 2. Incumbencia en la Cámara de Diputados entre 1903 y 1997.

Fuente: NAVIA, Patricio. Incumbency in the Chilean Parliament: Continuities and Change. En: Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Miami, Marzo, 2000. Traducción de los memoristas.

Año	Incumbentes Reelectos	Tamaño de la Cámara de Diputados	% de Incumbencia
1903-06	28	94	30.0%
1906-09	38	94	40.4%
1909-12	34	94	36.2%
1912-15	44	118	37.3%
1915-18	49	118	41.5%
1918-21	37	118	31.4%
1921-24	38	118	32.2%
1924	40	118	33.9%
1926-30	39	132	29.5%
1930-32	33	132	25.0%
1933-37	18	43	12.6%
1937-41	52	147	35.4%
1941-45	44	147	30.0%
1945-49	72	147	49.0%
1949-53	66	147	44.9%
1953-57	55	147	37.4%
1957-61	68	147	46.3%
1961-65	74	144	51.4%
1965-69	52	144	36.1%
1969-73	70	144	48.6%
1973	67	147	45.6%
1993-97	71	120	59.2%
1997-01	72	120	60.0%
Total	1161	2980	39.0%

Cuadro 3. Tasa de reelección de Diputados incumbentes entre 1965 y 1973.

Fuente: NAVIA, Patricio. Incumbency in the Chilean Parliament: Continuities and Change. En: Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Miami, Marzo, 2000. Traducción de los memoristas.

Año de elección	Incumbentes reelectos	Incumbentes No reelectos	Incumbentes buscando la reelección
1965	52 (54.7%)	47 (45.3%)	99 de 147 (67.3%)
1969	70 (71.4%)	28 (28.6%)	98 de 150 (65.3%)
1973	67 (67.0%)	33 (33.0%)	10 de 150 (66.7%)
Total	189 (63.6%)	108 (36.4%)	297 de 447 (66.4%)

Cuadro 4. Tasa de reelección de Diputados incumbentes entre 1993 y 2009.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada en www.servicioelectoral.cl.

Año de elección	Incumbentes buscando la reelección		Incumbentes No reelectos		Incumbentes reelectos	
	N°	%	N°	%	N°	%
1993	88	73,3	17	19,3	71	80,7
1997	84	70,0	12	14,3	72	85,7
2001	85	70,8	18	21,2	67	78,8
2005	77	64,2	14	18,2	63	81,8
2009	70	58,3	13	18,6	57	81,4
Total	404	68,7	74	18,3	330	81,7

Cuadro 5. Tasa de reelección de Senadores incumbentes entre 1993 y 2009.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada en www.servicioelectoral.cl.

Año de elección	Incumbentes buscando la reelección		Incumbentes No reelectos		Incumbentes reelectos	
	N°	%	N°	%	N°	%
1993	15	78,9	6	40,0	9	60,0
1997	10	52,6	3	30,0	7	70,0
2001	10	52,6	2	20,0	8	80,0
2005	11	57,9	4	36,4	7	63,6
2009	12	63,2	5	41,7	7	58,3
Total	58	61,1	20	34,5	38	65,5

4.2. Gráficos.

Gráfico 1. Porcentaje de Incumbentes en la Cámara de Diputados entre 1903 y 1997.

Fuente: NAVIA, Patricio. Incumbency in the Chilean Parliament: Continuities and Change. *En:* Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Miami, Marzo, 2000. Traducción de los memoristas.

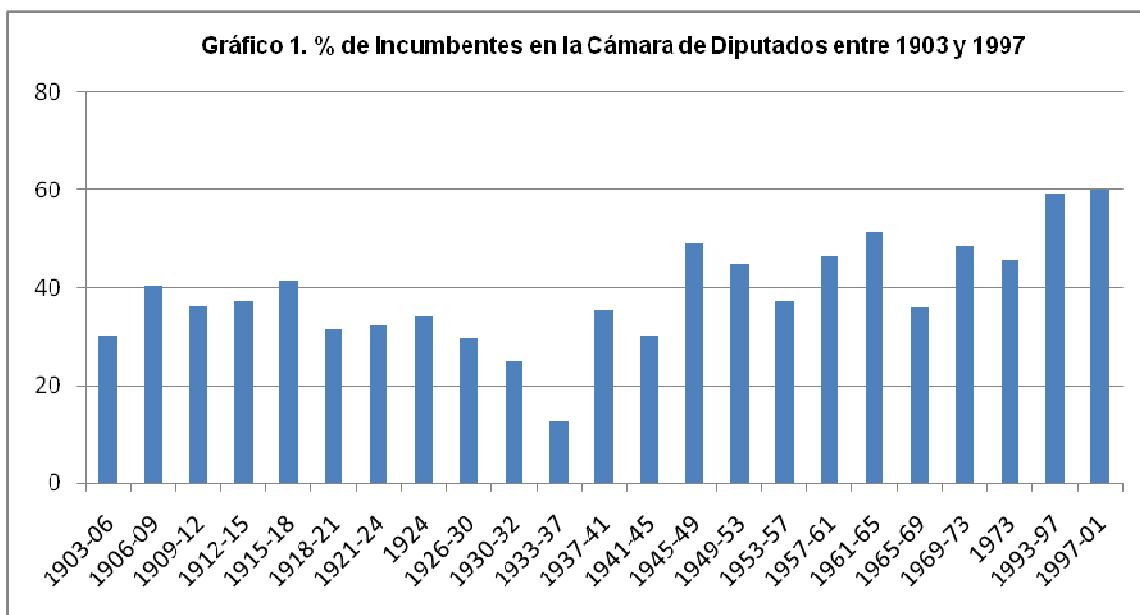
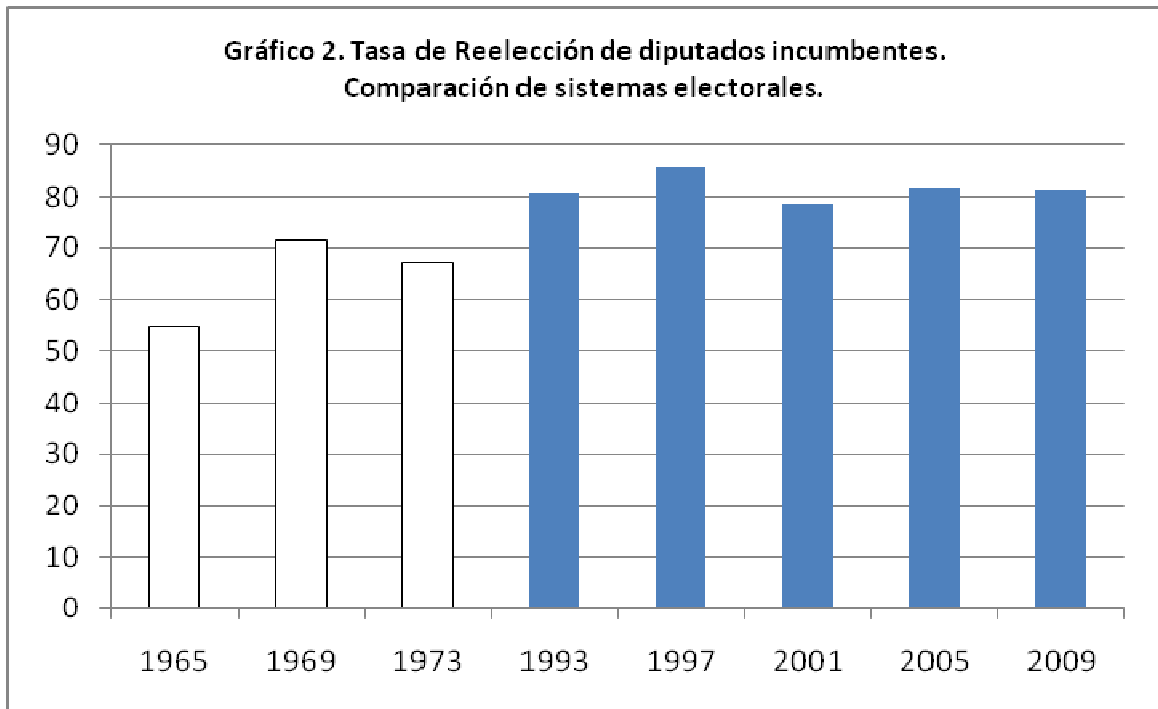


Gráfico 2. Tasa de reelección de Diputados incumbentes. Comparación de sistemas electorales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada en Navia, Patricio. 2000. "Incumbency in the Chilean Parliament: Continuities and Change" y en www.servicioelectoral.cl.



5. Conclusiones.

En el capítulo anterior observamos la sistematización del “Efecto de Incumbencia” que la doctrina norteamericana ha desarrollado sobre la base de la experiencia en las elecciones de Senadores y Representantes para el Congreso de Estados Unidos. Estimamos que este análisis puede extenderse a las elecciones parlamentarias en Chile, puesto que en ambos sistemas electorales existe la posibilidad de reelección ilimitada.

Sin embargo, el sistema electoral chileno presenta fundamentalmente una característica que puede ofrecer contrastes respecto de las conclusiones generales

obtenidas en base a la experiencia de Estados Unidos. Según vimos, mientras Estados Unidos utiliza un sistema electoral de único miembro (elegido) por distrito, en nuestro país rige un sistema electoral binominal.

Con este objeto, fueron analizadas las elecciones de diputados realizadas bajo el sistema electoral anterior a 1973, y las elecciones de diputados y senadores realizadas desde el año 1989, bajo el sistema binominal. Por medio de la comparación de los resultados obtenidos, podemos alcanzar diversas conclusiones.

Primero, antes del Gobierno Militar y después del retorno a la democracia, un alto porcentaje de diputados busca la reelección una vez expirado su período parlamentario. Esta tendencia históricamente tiende a aumentar después de la Constitución de 1925, pero no se aprecian grandes diferencias entre las tasas anteriores a 1973 y las posteriores a 1989.

Segundo, como ilustra el **Gráfico 2** que se acompaña en el Anexo de este capítulo, la tasa de reelección de candidatos incumbentes aumenta bajo el sistema binominal, comparando todas las elecciones de diputados que han tenido cabida en este período, con las elecciones de 1965, 1969 y 1973, ocurridas bajo un sistema electoral diverso.

Tercero, a pesar de los incentivos que genera el sistema binominal para favorecer la reelección de los candidatos incumbentes, las tasas de reelección ya eran considerablemente altas antes de 1973. En consecuencia, si bien ha concurrido a aumentarlas, las altas tasas de reelección no deben atribuirse exclusivamente a los efectos del sistema binominal, sino también a la cultura o tradición política imperante en nuestro país, la falta de *accountability* y los mecanismos de responsabilidad de nuestros representantes.

Finalmente, aún cuando el análisis de las elecciones de diputados permite obtener las principales conclusiones, debemos tener presente que las tasas de reelección de senadores incumbentes son también elevadas en las elecciones

parlamentarias ocurridas después del año 1989, aunque menores que las tasas de reelección de diputados en el mismo período.

Como hemos visto en estos dos primeros capítulos, el efecto o ventaja de la incumbencia impide que los contendores en la competencia electoral accedan a los cargos de diputados o senadores en condiciones generales de igualdad. Todas las ventajas inherentes al cargo parlamentario, agravadas por los incentivos que genera el sistema binominal para que los parlamentarios incumbentes busquen y alcancen la reelección, se han transformado en una barrera casi imposible de superar por los candidatos desafiantes que aspiran a triunfar en la competencia electoral.

En este contexto se sitúa la necesidad de replantear el debate sobre la conveniencia de dictar normas que inhiban la reelección parlamentaria. En este debate nuestra memoria pretende aportar.

En la parte siguiente propondremos un análisis jurídico basado en los derechos fundamentales, de las consecuencias que genera nuestro sistema de reelección parlamentaria ilimitado, para evaluar posteriormente, desde ese mismo punto de vista, la conveniencia de dictar normas que la inhiban.

SEGUNDA PARTE
LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONFLICTO DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES

CAPITULO III

ORIGEN DE LA DEMOCRACIA LIBERAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Introducción.

El origen de la forma de gobierno que entendemos como democracia, se remonta a la cultura griega clásica (S.IV – S.II A.C). En la teoría, su máximo exponente fue Aristóteles y en la práctica, fueron los ciudadanos de Atenas quienes la llevaron a su máxima expresión.

Pero la idea de democracia que profesaban los antiguos dista mucho de la que hoy declara nuestra Constitución.³¹ Entre ellos y nosotros pasaron más de veinte siglos, tiempo en que esta noción fue variando enormemente su contenido, desde la declaración de garantías inherentes al ser humano, hasta las teorías estructurales, tales como la separación de las funciones del Estado y la representación por medio del sufragio universal, elementos que nunca estuvieron contemplados en la democracia ateniense.

Y no fue sólo un asunto de tiempo y desarrollo de la teoría política lo que marcó las distancias con la noción original de democracia, sino también su expansión como forma de gobierno deseable en occidente, puesto que se generaron tantos modos de entenderla como comunidades políticas la asumieron como modelo, permitiendo hoy por hoy que existan desde monarquías hasta repúblicas, parlamentaristas y presidencialistas, que se sienten depositarias de esta tradición.

Creemos que el factor común de este proceso está en el intento por resolver la gran pregunta por la forma de articular una comunidad de personas que si no desean, al menos deben, vivir juntas y compartir un territorio.

³¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE. Publicada el 22 de Septiembre de 2005. Fecha de última actualización: 27 de Abril de 2011. Artículo 4º: "Chile es una república democrática".

Nos parece relevante hacer aquí un breve recuento de los principales paradigmas que orientaron esta reflexión en occidente, puesto que constituyen el depósito donde podemos encontrar antecedentes relevantes para nuestra concepción actual. A continuación haremos un recorrido por los más importantes períodos en que se ha dividido la historia occidental, señalando sus paradigmas para, a partir de ellos, profundizar en el que tenemos más próximo: la Democracia Constitucional Republicana.

Toda referencia al pasado, como apropiación de un discurso preexistente, va a estar mediada por las opciones de aquél que lo declara. Son las aspiraciones y valoraciones sobre la actualidad de quienes recurren al pasado las que determinan la orientación de las ideas que se escogen.

Aquí no podemos pretender neutralidad. El recorrido que hacemos tiene de fondo nuestra honda convicción en que los valores de la democracia contemporánea fundada en la protección de los Derechos Fundamentales y la articulación de la diversidad reconocida como un valor, es lo que hoy mejor puede garantizar que todos y cada uno de los hombres tengan las mejores condiciones para llevar a cabo su proyecto de vida y alcanzar así, su mayor realización espiritual y material posible.³²

32 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE. Publicada el 22 de Septiembre de 2005. Fecha de última actualización: 27 de Abril de 2011. Artículo 1º, inciso 3º: "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

2. Antecedentes históricos.³³

2.1. El pensamiento antiguo.

La primera gran tipología de las formas de gobierno fue formulada por Aristóteles, quien las clasificó originalmente según el número de sujetos que ejercen el poder político dentro de la comunidad.

En su trabajo describe cada una de ellas en su forma perfecta y su versión corrupta. Primero, señala la monarquía – o gobierno de uno – como la forma perfecta en su tipo, cuya versión imperfecta es la tiranía. Luego, la aristocracia – o gobierno de pocos (los buenos) – que tiene la oligarquía como su forma corrupta. Finalmente describe la Politeia o gobierno de muchos, que en una acepción original apunta a los ciudadanos virtuosos, desvirtuándose en la democracia, como el gobierno de la masa, no virtuosa.³⁴

Si bien estos conceptos pueden parecernos familiares, es necesario comprender que para el pensamiento griego, que reconoce como elemento articulador de la sociedad a la naturaleza,³⁵ y la ética como el modo de actuar de los ciudadanos, éstos tienen un contenido muy distinto del que nosotros podemos darles hoy, puesto que los recibimos mediados por el pensamiento medieval y moderno.

33 Para la periodificación de la reseña histórica que presentamos y el contenido de cada una de ellas, hemos seguido en términos generales, aquella propuesta por BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política. 2º Edición. Fondo de Cultura Económica, México DF, 2006. Cap.VI (Estado, poder y gobierno), apartado "Las formas de gobierno". Págs.144 y siguientes. Excepto respecto del Medioevo y descripción de los inicios de la modernidad, para lo cual hemos seguido las descripciones de RAWLS, John. El liberalismo Político. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003.

34 Es relevante el rol que tiene la virtud dentro de las nociones políticas para el autor. Desde su perspectiva, Ética y Política están íntimamente vinculadas, puesto que la vida feliz como proyecto ético es una condición pública, y no privada como tendemos a pensarlo hoy. "La vinculación está dada hasta el punto que la Ética a Nicómaco termina con el programa que aproximadamente se realiza en La Política" (MARIAS, Julián. Introducción. En: ARISTÓTELES. Ética a Nicómaco. Edición Bilingüe. Madrid, Colección Clásicos Políticos, Instituto de Estudios Políticos, 1970).

35 "(...) el hombre es por naturaleza una realidad social." (ARISTÓTELES. Ética a Nicómaco. Madrid, Alianza Editorial, 2001. Libro I, Cap. 7).

Tal como el hombre tiene una naturaleza recibida (su cuerpo), tiene una naturaleza adquirida (êthos). Esta última se apropia por medio de la práctica de la virtud, que se aprende en el seguimiento de las normas de la Polis. Por tanto no existe, desde este punto de vista, distinción entre la norma política y la norma moral. Pero esta norma moral no tiene un origen metafísico, ni democrático, sino una perspectiva comunitaria dictada por los filósofos y sancionada por los ciudadanos en el Ágora.

2.2. El pensamiento Medieval.

Si en términos estructurales el pensamiento político clásico se justificaba en la relación con la naturaleza – desde donde desprendía luego la justificación de los comportamientos –, el pensamiento político medieval otorga este lugar a Dios.

La recepción cristiana del pensamiento griego de Platón y Aristóteles, propuesta por Agustín de Hipona y Tomas de Aquino, asociada a la hegemonía política del Imperio Romano del que la Iglesia Católica fue finalmente la religión oficial, permite que este paradigma se expanda con gran rapidez dentro del mundo occidental hasta ese tiempo conocido.

A grandes rasgos, aquí la soberanía se reconoce otorgada por Dios al rey (o emperador) quien debe regir los destinos de su pueblo hacia la construcción de la “la ciudad de Dios”, para lo cual concentra en sí las más altas funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

En este contexto, la participación no resulta relevante ni necesaria, puesto que el saber se encontraba en unos pocos, generalmente clérigos o monjes, a quienes, además de la sabiduría adquirida por su estudio, se les reconocía acceso al saber entregado por Dios (El Bien). Por lo tanto, serían estos pocos los encargados de decir

y decidir aquello que correspondía para el gobierno temporal, en función de los principios del mundo trascendente.³⁶

En este contexto, encontramos la declaración de que existen derechos inherentes a la naturaleza humana. Desde esta perspectiva, ellos se encuentran oscurecidos por el pecado, por lo cual no tienen fuerza disuasoria frente a la autoridad, sino más bien, son ellos quienes juzgan si el sujeto está sano o no para reconocérselos. Además, por estar arraigados en principios de derecho natural, sólo son correctamente interpretados – y finalmente asignados – por las autoridades religiosas, sin ser parte de un debate académico y mucho menos político.

2.3. El pensamiento Moderno.

Mientras la Iglesia Católica Romana ostentara la hegemonía espiritual – y por lo tanto moral – en forma unitaria sobre occidente, y permaneciera asociada además al poder político de los monarcas, la situación no variará mucho.

Será sólo con el advenimiento de la Reforma Protestante y la evidencia de un orden posible alternativo a la cosmovisión católica, que surgirán las primeras voces de modernidad en materia política.

Si no es una la Iglesia que habla en nombre de Dios, puede no ser uno el monarca, ni una la ley que se debe seguir. En otras palabras, la división del poder y la determinación del contenido de las normas podría llegar a atribuirse incluso a la unidad básica de las sociedades: el individuo.

En este contexto ubicamos el surgimiento de la segunda tipología clásica de las formas de gobierno propuesta por Maquiavelo. Este autor, aludiendo deliberadamente

36 Para Tomás de Aquino la idea de ley se entiende como ordenación de la razón al bien común por quien tiene a su cargo el cuidado de la comunidad (TOMÁS DE AQUINO, Suma Teológica (selección). México DF, Espasa-Calpe Mexicana, 1998. XV, capítulo XC,1-4), puesto que aquí no se trata de una comunidad capaz de auto determinar aquello que es bueno para sí, sino que está mediada por aquél que "tiene a su cargo" la ordenación de los comportamientos de la comunidad: el rey.

al pensamiento griego, también utiliza como criterio el número de gobernantes, pero ahora formula una clasificación bipartita que distingue entre monarquías y repúblicas, pudiendo identificarse entre estas últimas, repúblicas aristocráticas o democráticas.

Pero el gran adelanto de este tiempo, y donde se materializa un cambio radical de paradigma, se encuentra en las obras de los grandes teóricos del Estado Moderno, entre quienes destacan Hobbes y su noción de Estado Absoluto; Locke y su propuesta de Monarquía Parlamentaria; Montesquieu y el Estado Limitado (separación de poderes o funciones); Rousseau y la idea de soberanía popular en el Contrato Social; y finalmente Hegel y la idea de Monarquía Constitucional.

Todos ellos se ven enfrentados a nuevas preguntas planteadas con base en el reconocimiento de la autonomía del sujeto, y la sociedad como fruto de un acuerdo de voluntades: ¿Cómo otorgar ahora el poder?, ¿A quién?, ¿Con qué límites?³⁷

Esta línea de pensamiento culminará en la concepción de un Estado democrático, liberal, constitucional y republicano, de Derechos Fundamentales declarados en garantías constitucionales, de las cuales dos serán, principalmente, materia de nuestro trabajo: el derecho a la libre postulación a cargos públicos y el derecho de tener acceso a ellos en condiciones generales de igualdad.

3. El pensamiento contemporáneo: el Estado de Derecho.

La evolución de la noción de democracia recoge los aportes de cada uno de los autores antes mencionados, incorporando distintos elementos e instituciones que, en definitiva, le dan un contenido diferente a la idea original que tuvieron en la polis griega.

³⁷ En la actualidad John Rawls recoge el pensamiento de estos autores y lo propone como respuesta a la gran pregunta posterior a la Reforma: ¿Cómo es posible que exista una sociedad justa y estable, de ciudadanos libres e iguales, profundamente divididos por doctrinas razonables de índoles religiosas, morales y filosóficas? (RAWLS, John. El liberalismo Político. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003. Pág. 19).

Supuesto el objeto de nuestra investigación, aquí nos referiremos exclusivamente a dos familias de conceptos. Por una parte encontramos la que hemos denominado perspectiva doctrinaria, donde aludiremos a los derechos declarados, y luego revisaremos la perspectiva estructural, donde señalaremos los mecanismos creados para materializarlos.

3.1. Perspectiva doctrinaria: Libertades e Igualdades.³⁸

Independiente del origen que le demos a la noción de Derechos Fundamentales, lo cierto es que las comunidades políticas occidentales en general, han aceptado la existencia de determinados derechos de todo ser humano que no sólo constituyen un límite al ejercicio de la autoridad, si no que son el fundamento de ésta y por lo tanto de su fuente de legitimidad.

Estos derechos han sido recogidos por diversos instrumentos jurídicos tanto a nivel internacional como nacional y constituyen la base sobre la cual se construye el Estado de Derecho.

La legitimidad del Estado reside en el reconocimiento de la libertad de todos los individuos, y en ella se encuentra también el fundamento de su poder soberano. Supuesto que todos los hombres son libres, ellos podrán depositar en otro, el Estado, la dirección de los destinos comunes.

En forma paralela encontramos el principio de igualdad. Si entendemos que la libertad está depositada en todos los hombres de la misma manera, debemos suponer que todos tienen igual derecho a participar en la orientación de las actividades de la comunidad.

³⁸ La distinción que proponemos está basada en el análisis que propone el Profesor Pablo Ruiz-Tagle Vial para la Cátedra de Derecho Constitucional, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se encuentra disponible en el Syllabus del curso "Derecho Constitucional 2007", al que se accede por www.derecho.uchile.cl.

Respecto del Estado de Derecho y la legitimidad política, encontramos diversas declaraciones específicas.

Primero, en cuanto a las libertades se consagran:

- a) Libertad de pensamiento y expresión: se declara la libertad de profesar cualquier doctrina, que sólo puede ser limitada por la moral, las buenas costumbres o el orden público.
- b) Libertad de asociación: en el entendido que la actividad política no se desarrolla solamente en los cargos públicos, o bien teniendo acceso a éstos, se garantiza que todos puedan reunirse según las propias doctrinas o actividades que profesan.
- c) Libertad para postular y asumir cargos públicos: todos y cada uno de los miembros de una comunidad cívica tiene derecho a postularse para los cargos públicos, lo que no podrá tener otro límite que las competencias específicas o ciertas condiciones etarias.
- d) Libertad de expresar petición a la autoridad.

Luego, en cuanto a las igualdades se consagran:

- a) Igual dignidad de todos los sujetos: es decir, que no existen ni personas ni grupos superiores, sino un reconocimiento de paridad entre todos los individuos.
- b) Igualdad ante la ley y en el ejercicio de los derechos: Es relevante puesto que establece la universalidad de los derechos declarados, los que no son otorgados arbitraria ni parcialmente, sino que para todos en iguales condiciones.

- c) Igualdad de sufragio: todos los votos tienen el mismo valor.
- d) Igualdad en la postulación a los cargos públicos.
- e) Igualdad en la repartición de los tributos.
- f) Igualdad ante las cargas públicas.

3.2. Perspectiva estructural: el Constitucionalismo.

El movimiento constitucionalista es considerado hoy en día el gran paradigma estructural respecto de la democracia y los principios que la originan. Para esta corriente el individuo es primero que el Estado, por lo cual el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo, asumiendo el presupuesto ético de la representación de los individuos considerados singularmente y no en cuanto pertenecientes a grupos de interés. Del mismo modo reconoce la igualdad natural de los hombres, puesto que todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o de aquel grupo particular.³⁹

De este modo, un sistema político se reconoce como constitucional en función de la existencia (o carencia) de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores de la soberanía y su control.⁴⁰

Por esta razón, podemos afirmar que el Estado Constitucional se basa en primer lugar en la idea de distribución del poder que se presenta cuando varios e independientes detentadores del poder, u órganos estatales, participan en la formación de la voluntad común. Como sostuvimos, este ejercicio debe materializarse en base al

39 BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política. 2ª Edición. Fondo de Cultura Económica, México DF, 2006. Pág. 163.

40 LOWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Editorial Ariel, 1982. Pág.149.

reconocimiento y afirmación de los Derechos Fundamentales.⁴¹ Así, entre las técnicas características del constitucionalismo, se encuentran: la división de funciones del Estado, la democracia como su sistema de gobierno y las elecciones como mecanismo de participación.

3.2.1. La especificidad de funciones del Estado.

Dentro de estas instituciones modernas se convierte en una característica fundamental el principio de separación y recíproca independencia de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como límite interno del poder.⁴²

Para nuestro estudio interesa reconocer por una parte que el Estado tiene que cumplir determinadas funciones y, por otra, que los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos. Este principio es descrito en la actualidad como el principio de distribución de las funciones estatales en órganos diferentes.

A partir de la segunda mitad del Siglo XIX, los Estados Constitucionales comienzan a predominar en occidente. Bajo el supuesto que la división de funciones constituye un mecanismo legítimo para garantizar la protección de los ciudadanos frente al Estado, podemos encontrar fundamentalmente dos grandes sistemas: el sistema presidencialista, característico de los sistemas jurídicos de origen continental; y el sistema parlamentarista, característico de los países del common law (anglosajones).

41 NOTA DE LOS AUTORES: Es importante destacar que la participación de la voluntad soberana en el otorgamiento y ejercicio del poder, en un Estado Democrático Constitucional, no se ejerce únicamente por medio de sus órganos, sino que por las vías de participación y control que se desarrollan en la sociedad civil. Dado el alcance de este trabajo no desarrollaremos este punto, pero creemos conveniente afirmar que hoy es muy necesaria para nuestro país.

42 "Concentrar... todos los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las mismas manos, sean estas las de muchos, pocos o uno... puede con mucha razón ser definido como la verdadera dictadura" (HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James [1787-88]. El Federalista. 2ª Edición. México DF, Fondo de Cultura Económica, 2001).

Si observamos este desarrollo a partir de las nociones que lo originan, nos encontramos frente a diversas formas de materializar el intento por reducir la distancia entre el soberano – cada uno de los sujetos miembro de la comunidad política –, ahora investido de Derechos Fundamentales, y quien ejerce la autoridad o poder en su nombre – el Estado –, obligado por la voluntad del soberano y limitado por sus Derechos Fundamentales.

Bajo este contexto, en el sistema presidencialista rige una neta separación entre el poder de gobierno y el poder de hacer las leyes. Esta separación está basada en la elección directa del Presidente de la República, quien también es Jefe de Gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del Gobierno (Poder Ejecutivo) frente al Presidente de la República y no frente al Parlamento. De esta manera, la investidura del Presidente es reflejo del deseo de los sujetos que lo componen, personalizada en un órgano unipersonal.

Por su parte, en el sistema parlamentario no existe una separación tan rígida sino más bien hay un juego de poderes recíprocos entre el Gobierno y el Parlamento. Este régimen está basado en la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, por medio de la elección indirecta del Jefe de Estado efectuada por el Parlamento, y en la responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento, que se expresa mediante el voto de confianza o de desconfianza.⁴³ Con esto se consigue un reflejo de la diversidad que compone la voluntad soberana, desplazando la búsqueda de acuerdos a los representantes directos que se encuentran en las asambleas nacionales.

3.2.2. La Democracia.

Los argumentos por los cuales la democracia es considerada como una forma buena de gobierno están fundamentalmente en su capacidad de materializar los Derechos Fundamentales.⁴⁴

43 BOBBIO, Norberto. Ob. Cit. Pág. 150.

44 Para Bobbio son esencialmente los siguientes: no es un gobierno a favor de pocos sino de muchos; la ley es igual para todos, tanto para los ricos como para los pobres y, por tanto, es un gobierno de leyes, sean escritas o no escritas, y no de hombres; la libertad es

En el Estado Representativo Moderno los sujetos políticamente relevantes (al menos teóricamente) son los individuos y no los grupos. Y allí donde los órganos capaces de tomar decisiones obligatorias para toda la colectividad son las asambleas, el procedimiento para la formación de una voluntad colectiva es la regla de la mayoría. En la práctica, estas decisiones terminan por tener un valor puramente formal consistente en la ratificación de decisiones adoptadas en otro lugar mediante el procedimiento de la contratación, marcado por negociaciones y acuerdos entre los grupos que representan fuerzas sociales: sindicatos, partidos políticos, grupos de interés.⁴⁵

Con la formación de grandes partidos organizados que imponen muchas veces una férrea disciplina de voto a los representantes elegidos en sus listas, la diferencia entre representación con mandato y representación sin mandato se vuelve cada vez más tenue. El Diputado elegido a través de la organización del partido se vuelve un mandatario, ya no de los electores, sino del partido que lo castiga quitándole confianza cuando él no respeta la disciplina.⁴⁶

El problema referido a la reducción de la distancia entre la voluntad del soberano y la acción del representante se inscribe en la discusión respecto del sufragio y la elección.

3.2.3. La elección.

En la moderna sociedad de masas, la técnica de la representación – en un principio meramente simbólico y más tarde real – es el único medio practicable para hacer participar a los destinatarios del poder en el proceso político.

respetada así en la vida privada como en la vida pública, donde no vale la pertenencia a éste o aquel partido sino al mérito (Ídem. Págs. 150 y siguientes).

45 Ídem. Pág. 165.

46 NOTA DE LOS AUTORES: Síntomas de este diagnóstico han sido la renuncia del senador Adolfo Zaldívar a la Democracia Cristiana, lo sucedido con el senador Flores, Jorge Schaulsohn, el Diputado Escobar y la candidatura presidencial de Marcos Enrique Ominami.

La representación utiliza como técnica principal de materialización los distintos sistemas electorales para elegir a los gobernantes o mandatarios. De esta manera podemos sostener que en las democracias representativas se suceden cíclicamente dos etapas: la etapa de la elección y la etapa inter electoral. A su vez, dentro de la etapa de elección se distinguen tres momentos sucesivos: período de campaña electoral, período de votación y período posterior a la votación.

Luego, para que la elección sea verdaderamente representativa y legítima debe cumplir al menos con las siguientes condiciones: primero, que al tabular los votos, el peso asignado a la elección de cada individuo sea idéntico. Segundo, que la alternativa con mayor número de votos sea proclamada ganadora. Y tercero, que todos los individuos posean idéntica información sobre las alternativas.

La relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda respuesta (input-output). La función de las instituciones políticas es la de dar respuestas a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas en respuestas.⁴⁷

Dentro de esta misma lógica, una de las maneras más frecuentes de definir los partidos políticos es la de mostrar que ellos cumplen la función de seleccionar, agregar y transmitir las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política.

De esta manera se llega a un desplazamiento de hecho, entre la idea de representación individual, a la representación colectiva de origen ideológico, con lo cual surgen los sistemas electorales que protegen la participación por lista y no por sujeto individual o, como el caso de Chile, los sistemas binominales.⁴⁸

47 BOBBIO, Norberto. Ob. Cit. Pág. 78.

48 NOTA DE LOS AUTORES: Aquí surge la pregunta sobre el grado de distorsión en la representación que producen este tipo de sistemas.

4. Legitimidad del Poder.

Los asuntos de la República Democrática son res pública no sólo en el sentido propio de la palabra, sino también en el sentido de que se encuentra expuesta al público, es decir, exige que el poder sea visible. El lugar donde se ejerce el poder en toda forma de república es la asamblea de ciudadanos, allí donde la asamblea es la reunión de los representantes del pueblo cuyas decisiones son in re ipsa (de por sí) públicas, tal como sucedía en el ágora de los griegos. Así las decisiones pueden ser conocidas no sólo por éstos, sino que abiertas de manera que cualquier ciudadano pueda tener acceso a ellas.⁴⁹

Ciertamente hoy en día la legitimidad no está dada exclusivamente sólo por el hecho de la publicidad, sino que ésta es un factor fundamental para que quienes son encargados de legitimar (puede ser también controlar) las actuaciones de sus representantes puedan llevar a cabo este ejercicio.

Entendemos aquí que la legitimidad es una adecuación de hecho entre el contenido de justicia previsto en la actuación de un representante y aquél que tiene el representado, donde, la única forma de verificar esta adecuación, es la publicidad de los actos del primero.

Y esta afirmación vale independiente de cuál sea el fundamento ideológico de las actuaciones de cada uno. Así, por ejemplo, si el representante se basa en principios de derecho natural, debe dar cuenta de ellos pública y abiertamente, y será la voluntad soberana la que finalmente legitimará la oportunidad de esos principios, sea por las razones que sean y no el representante ni los principios en sí. De la misma manera, si se tiene convicciones positivistas, aunque más objetivo el examen, sigue siendo el soberano quien otorga validez a las actuaciones.⁵⁰

49 BOBBIO, Norberto. Ob. Cit. Pág. 36

50 NOTA DE LOS AUTORES: En el presente apartado hemos tratado como equivalentes los términos de validez y legitimidad, aún cuando en la Teoría del Derecho no lo son. Lo dejamos así puesto que están observados desde la perspectiva de la eficacia y el control.

Con todo, existe un contenido mínimo de legitimidad que es el que se encuentra declarado en los Derechos Fundamentales, por lo que, desde esta perspectiva se constituyen en un límite tanto para el ejercicio del poder, como de la soberanía.

5. Conclusiones.

De todo lo dicho hasta aquí podemos concluir que el intento por coordinar la vida en comunidad ha estado presente al menos durante los últimos veinticinco siglos de la vida en occidente, y que cada etapa, con su propias perspectivas, ha dado la respuesta que le ha parecido más adecuada. Podemos decir también que desde la modernidad en adelante, el intento ha sido dar un lugar central al sujeto como depositario de derechos y quien otorga el poder al Gobierno, de manera que este último se encuentre limitado y condicionado a su soberanía.

En este sentido, uno de los grandes desafíos del mundo contemporáneo ha sido buscar la forma de que este sistema se materialice en la práctica, para lo cual se han desarrollado importantes nociones, como la división de funciones, la democracia, la representación y la elección.

Aquí nos encontramos con uno de los debates más relevantes para nuestro tiempo: la legitimidad de las actuaciones del poder. Al parecer, el hecho de la atomización de los individuos y el hecho de la pluralidad han puesto preguntas sobre la posibilidad de que exista una adecuación entre lo que se encuentra declarado en las actuaciones e instrumentos, y aquello que cada uno entiende por justo.

Creemos que en esta discusión los Derechos Fundamentales y las estructuras democráticas del Estado Republicano son las que pueden dar mejor espacio para que se desarrollen pacíficamente y respetando a cada uno en sus libertades e igualdades.

CAPITULO IV

EL CONFLICTO DE DERECHOS EN LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA.

1. Introducción.

En el presente capítulo analizaremos los distintos Derechos Fundamentales que se ven involucrados y, eventualmente violentados, en la discusión acerca de la reelección parlamentaria.

Ahora bien, poner o no un límite a la reelección parlamentaria, inevitablemente coloca en tensión una serie de derechos que tanto nuestra Constitución como los Tratados Internacionales ratificados por Chile reconocen.

Sin embargo, como se intentará demostrar a través del presente capítulo, la alternativa contraria, es decir, no contemplar límite alguno a la posibilidad de ser reelecto, también vulnera una serie de Derechos Fundamentales que supuestamente un Estado Democrático debe garantizar.

Particularmente comprometidos en esta discusión se encuentran por un lado los derechos que la doctrina denomina políticos; y, por otro, ciertas libertades individuales. Por esta razón, nuestra discusión analizará en general el conflicto que se produce entre los derechos políticos y las libertades individuales clásicas.

Respecto de los primeros, podemos conceptualizarlos como aquellos derechos o instrumentos que posibilitan al ciudadano participar en la vida política. En otras palabras, constituyen el poder político con el que cuenta el individuo para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.

De esta manera cabe sostener que mientras los derechos civiles permiten al ser humano, en general, gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las

demás personas privadas, los derechos políticos, en cambio, posibilitan al ciudadano participar en los asuntos públicos y en la estructura política de la comunidad de que forma parte.

Pues bien, el objetivo del presente acápite es encontrar un equilibrio entre los intereses y derechos – que tienden a ser confundidos – del individuo (ciudadano, candidato, potencial candidato y actual parlamentario) y los intereses de la voluntad general (igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos, pluralismo en el debate político, probidad en la actividad legislativa).

Para este efecto, pasaremos a revisar de manera sucesiva primero los derechos que se ven vulnerados al limitar la reelección, particularmente el ejercicio de la soberanía popular y el libre acceso a los cargos públicos; para luego detenernos en los derechos que se ven amenazados en los sistemas de reelección ilimitada, a saber, la igualdad de oportunidades para acceder a los distintos cargos públicos, la libertad de expresión y la probidad, publicidad y transparencia que debe imperar en las actuaciones de todo funcionario público.

2. Soberanía popular y derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia.

Sabemos que la democracia es un régimen político donde la soberanía reside en el pueblo y es ejercida por éste de manera directa o indirecta. En el caso de la democracia directa las decisiones legislativas y ejecutivas son tomadas por los propios ciudadanos; en cambio, en la indirecta, la soberanía es ejercida por representantes – escogidos mediante elecciones libres – que actúan representando los intereses de los ciudadanos.

Ahora bien, es en el contexto de las democracias indirectas o representativas donde surgen los derechos políticos dirigidos a los ciudadanos para posibilitarles participar en la expresión de la soberanía popular, dentro de los cuales destaca el

derecho de sufragio, que consiste básicamente en aquél que tienen los electores para escoger a sus representantes.

Nuestra Constitución reconoce expresamente esta garantía en su artículo quinto, el cual dispone: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas”.⁵¹ Y a través precisamente del sufragio – personal, igualitario y secreto – es que los electores ejercen su derecho de elegir libremente los candidatos de su preferencia.

De esta forma, un primer derecho que entra en conflicto de manera evidente al limitar la reelección parlamentaria es aquél que tiene el elector de votar libremente por el candidato de su preferencia. Así se dirá que, la no reelección supuestamente restringe este derecho y, que la reelección ilimitada lo respeta.

Este es quizás el principal argumento esgrimido en contra de la limitación parlamentaria el que ella restringe el ejercicio de la soberanía popular, particularmente el derecho de elegir a los candidatos que preferimos.⁵²

En principio, la tesis anterior es correcta y obvia. Y, además, el argumento es válido y complejo. Sin embargo, si nos detenemos en su estudio surgen buenas razones para sostener que no es efectivo que la reelección ilimitada promueva la posibilidad de manifestar las preferencias individuales libremente mediante el sufragio.

A su vez, el argumento es válido en el sentido que ciertamente el elector, luego de determinado número de períodos ejercidos por un parlamentario, no tendrá la

51 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE. Publicada el 22 de Septiembre de 2005. Fecha de última actualización: 27 de Abril de 2011.

Artículo 5º: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

52 NOTA DE LOS AUTORES: Según expondremos en la tercera parte de este trabajo, este es uno de los argumentos recurrentes que sostienen los parlamentarios contrarios a limitar la reelección parlamentaria.

posibilidad de volver a elegirlo. Y es complejo porque, paradójicamente, la reelección ilimitada también restringe este derecho ya que en definitiva el candidato incumbente anula a los restantes competidores que perfectamente pueden ser la preferencia real del ciudadano.

En este sentido, el Efecto de Incumbencia puede significar – en el largo plazo – que parte de la soberanía reside en un porcentaje importante de los parlamentarios y no en el pueblo propiamente tal, lo cual en definitiva implica una distorsión absoluta del concepto originario de ella (soberanía). En este contexto, donde parte importante de la soberanía reside en los incumbentes, los electores solo nominalmente delegan el ejercicio de la soberanía en los Senadores y Diputados, en la medida que el candidato incumbente difícilmente perderá la elección. Luego, la verdadera elección, entendida como acto de escoger o manifestar una preferencia, la realizan ex antes los propios partidos al momento de decidir presentar un candidato incumbente. Por su parte, los electores a lo sumo ratifican esta decisión de partido en un escenario que, además, no ofrece mayores alternativas para manifestar las preferencias individuales, debido al sistema binominal en que se inserta.

Por lo anterior, la delegación original de la soberanía se ve notoriamente viciada con el fenómeno de la incumbencia.

Asimismo, respecto de este primer argumento de la soberanía, debemos tener presente que la delegación a la que alude el artículo quinto inciso primero de la Constitución es de carácter objetivo, es decir, se delega a las autoridades a nivel institucional. En cambio, el fenómeno de la incumbencia tiende a teñir esta delegación de un sesgo marcadamente subjetivo, poniendo el acento y la confianza en la figura del parlamentario más que en la institución misma, en nuestro caso el Parlamento.

A su vez, el pueblo delega la soberanía a ciertas autoridades que la ejercen y, esta delegación, jamás se restringe si la entendemos a nivel institucional y no subjetivo o personal. En otras palabras, la soberanía se delega indefinidamente en las autoridades del Parlamento (institución) en la cual se ha depositado la confianza, con

prescindencia del individuo que la materialice en algún período determinado. Por el contrario, no es sano para la democracia que los individuos se conviertan en instituciones al interior de las instituciones mismas.

Por las razones anteriores, pensamos que la soberanía popular y particularmente el derecho a elegir las autoridades que cada uno quiere, no se ve realmente violentada si se establece un límite a la reelección parlamentaria. En este sentido, no debemos olvidar que es el pueblo quien ha delegado el ejercicio de la soberanía en las autoridades elegidas por él, y por tal motivo, perfectamente puede limitar la duración de las mismas en los respectivos cargos.

Finalmente, según Karl Lowenstein, desde un punto de vista ontológico, se considera como *telos* de las constituciones nacidas a partir del constitucionalismo, la creación de instituciones para limitar y controlar el poder.⁵³ Para alcanzar estos objetivos, el constitucionalismo, como medidas principales, se prevaleció de la técnica de la representación – basada en la noción de soberanía popular –, estableció una división y distribución del poder estatal en diversos órganos públicos, adoptó un sistema de frenos y contra pesos (checks and balances) entre dichos órganos, y fomentó el reconocimiento de ciertos Derechos Fundamentales, particularmente aquellos que protegían las esferas individuales de las personas frente a los detentadores del poder.

Pues bien, aunque suene un cuento de nunca acabar, la tarea de hoy consiste precisamente en limitar el poder de dichas instituciones que, a su vez, fueron creadas para limitar y controlar el poder, todo ello en virtud, una vez más, de la soberanía popular y el respeto de los Derechos Fundamentales.

3. Derecho a evaluar al candidato mediante el voto.

53 LOWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Editorial Ariel, 1982. Pág. 151.

Un segundo derecho que también se vería violentado si limitamos la reelección parlamentaria y que se encuentra directamente relacionado con el ejercicio de la soberanía popular, es aquél que dice relación con el derecho de evaluar el trabajo de los parlamentarios mediante el sufragio. Se dirá así que, si el parlamentario lo hizo mal, entonces el electorado lo castigará; o si realizó una buena tarea, lo premiará, a través del voto.

Este argumento también resulta válido al igual que el anterior, pero necesariamente requiere ser analizado a la luz de las características que presente la cultura cívica de la sociedad en cuestión, para concluir qué tan seriamente se estaría vulnerando esta garantía.

Si bien es cierto que mediante el voto la ciudadanía premia o castiga al político elegido o derrotado, este postulado dista de ser un dogma. En efecto, en primer término dependerá del nivel de desarrollo cívico de la sociedad, los cuales sin duda ofrecen un amplio abanico.

Así, hay países que cuentan con una sociedad civil que tiene una constante y directa participación en la vida política: fiscalizando a sus autoridades, premiando o castigando mediante el voto tras cada elección, etc. Sin embargo, hay otro gran grupo de sociedades que presentan una conducta más bien pasiva, con bajos índices de participación, de la cual creemos somos parte. Es en éstas donde, por ejemplo, los casos de corrupción, falta de transparencia, entre otros, son olvidadas con cierta prontitud y pocas veces son sancionadas mediante el voto en la elección siguiente.

En tal sentido nos preguntamos, ¿cuál es la capacidad del electorado de enjuiciar positiva o negativamente a los parlamentarios?, ¿ejerce efectivamente el electorado chileno este derecho consistente en premiar a los buenos candidatos y castigar a los malos?

Aunque esta pregunta escapa el alcance de este trabajo, creemos que la sociedad civil chilena es más bien pasiva y que la cultura cívica es escasa. Por esta

razón, resulta sumamente discutible que en general los chilenos hagan una evaluación del trabajo realizado por los parlamentarios al momento de emitir su voto. En este sentido, nos parece que la preocupación que plantean varios parlamentarios respecto a la garantía en comento es, francamente, una exageración que no se condice con la realidad. Más que argumento cabe encasillarlo en la categoría de pretexto.

Asimismo, la capacidad de enjuiciar del electorado queda entre comillas si además consideramos que en el contexto de un sistema electoral binominal lo cierto es que difícilmente el elector estará dispuesto a castigar a su lista o partido por el mal desempeño de un determinado parlamentario.

Insistimos, es una exageración sostener que limitar la reelección parlamentaria vulneraría el derecho de cada ciudadano para juzgar el trabajo realizado por cada parlamentario. En efecto, consideramos que limitar la reelección parlamentaria no menoscaba este derecho si la restricción no es absoluta: si la reelección se permite durante un determinado número de períodos pero no se prohíbe absolutamente, el electorado podrá ejercer libremente este derecho a lo menos una vez respecto de los incumbentes.

4. Derecho al libre acceso a los cargos públicos.

Como señalamos al comenzar el presente capítulo, los derechos políticos se encuentran directamente involucrados en el presente debate, particularmente el derecho a voto que lo abordamos en la sección anterior, y el derecho a ser electo, que es el objeto del presente acápite.

El libre acceso a los cargos públicos se encuentra contemplado en la Constitución en el artículo 19 n° 17, el cual asegura a todas las personas: “La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”.

Sobre esta garantía constitucional, una primera aproximación nos hace pensar que la limitación de la reelección parlamentaria restringiría este derecho respecto de aquellos parlamentarios que se verán imposibilitados de repostular al cargo, por haber cumplido cierto número de períodos continuos en el mismo. Por su parte una reelección indefinida respetaría el derecho que todo individuo tiene de acceder libremente a los cargos públicos.

Ahora bien, en estricto rigor, esta garantía constitucional solo garantiza el libre acceso a los cargos públicos, pero no prescribe que este acceso deba ser indefinido, esto es, cuantas veces se quiera. A su vez, limitar la reelección parlamentaria no afecta el derecho del individuo para acceder a cualquier cargo público, salvo respecto de uno determinado, a saber, Diputado o Senador según corresponda.

Si esto no fuese del modo recién planteado, entonces la norma que prohíbe la reelección presidencial inmediata sería contraria a esta garantía, lo cual creemos no sucede. En efecto, en virtud que la reelección es instrumental a la democracia y no un fin de ésta, es que precisamente en ciertos casos vale la pena limitarla, como acontece por ejemplo en el caso del Presidente de la República.

Ahora bien, aún cuando la alternancia no es un principio de la democracia ni uno de sus fines propiamente tales, nadie duda que ella ayuda para lograr sus objetivos. Lo mismo ocurre en el caso de la configuración de nuestro Parlamento, si bien la alternancia no es un fin en sí misma, ella es deseable en la labor legislativa. Y, si consideramos que el sistema electoral binominal dificulta u obstaculiza que dicha alternancia se materialice, entonces creemos plenamente justificado que se limite la posibilidad de reelección para garantizar que, al menos después de un determinado lapso de tiempo, haya alternancia de quienes ejercen el poder, aunque esto implique limitar el libre acceso a los cargos públicos en cierta medida.

Un buen contra argumento respecto de la alternancia es que el trabajo legislativo requiere capacidad y experiencia, y ellas se obtienen con el tiempo, lo cual implica permitir la reelección. En este sentido, Giovanni Sartori clasifica a los políticos

en no profesionales, semi profesionales y profesionales; y la no reelección puede implicar un Parlamento sobre poblado de políticos no profesionales, lo cual no es deseable. Por el contrario una reelección ilimitada favorecería la producción de parlamentarios profesionales.

Pues bien, evidentemente los legisladores deben tener un grado de profesionalismo lo cual sin duda requiere experiencia: Nadie quiere transformar el Congreso en un simple Parlamento de tránsito. Sin embargo, es un error creer que los candidatos nuevos son todos “no profesionales” y los incumbentes “políticos profesionales”.

Creemos que no cabe hacer generalizaciones sobre esta materia y que el argumento pierde sustento con la mera constatación que muchos de los nuevos Diputados y Senadores que acceden por primera vez al respectivo escaño ya son políticos profesionales con una larga trayectoria. Y, por su parte, pueden encontrarse también ejemplos de parlamentarios incumbentes que aún se encuentran lejos de poder ser catalogados como políticos profesionales.

Sin perjuicio de lo anterior, coincidimos que la experiencia del parlamentario no es indiferente y por esta misma razón no hemos planteado prohibir la reelección sino tan sólo limitarla.

Finalmente, creemos que la principal razón para concluir que limitar la reelección parlamentaria no contradice este derecho fundamental, radica en que éste no debe ser analizado exclusivamente en su faz de libertad para acceder a los cargos públicos, sino también en su cara de igualdad, tema que a continuación pasamos a desarrollar.

5. Igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos.

La igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, íntimamente relacionada con la garantía recién tratada, es quizás la que más se ve afectada por el Efecto de Incumbencia.

Ahora bien, para un mejor orden y entendimiento, dividiremos el tratamiento de este derecho en 2 secciones. En la primera indicaremos las normas de derecho positivo que la consagran y que vinculan al Estado de Chile en cuanto a su respeto y garantía; y en la segunda analizaremos el contenido propiamente tal de este derecho.

5.1 Derecho Positivo.

La Constitución en el inciso 2º del artículo 5º dispone: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

De esta manera los Tratados Internacionales que versen sobre Derechos Fundamentales, ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, pasan a formar parte también del bloque de garantías que nuestra Constitución consagra y garantiza.⁵⁴

En virtud de lo anterior, partiremos identificando los Tratados Internacionales que consagran la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos y luego las disposiciones de nuestra Constitución que la contemplan.

En cuanto a los Tratados Internacionales vigentes en Chile, cabe destacar en primer término la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que en su artículo 21 dispone:

54 Apuntes de clases del profesor Pablo Ruiz Tagle Vial, Universidad de Chile, Derecho Constitucional II, año 2003.

“1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

2.- Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”⁵⁵

En el mismo sentido, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por resolución Nº 2.200, el 16 de diciembre de 1966 y suscrito por Chile en esa misma fecha, en su artículo 25 dispone que:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”⁵⁶

55 En forma similar los Estados africanos en la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, en su artículo 13º dice: “1.- Todo ciudadano tiene el derecho a participar libremente en el gobierno de su país, sea directamente o a través de sus representantes libremente elegidos en conformidad con las disposiciones legales.2.- Todo ciudadano tiene el derecho a acceder a la función pública de su país en igualdad de condiciones.3.- Toda persona tiene derecho al acceso a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad para todas las personas ante la ley.” (CARTA AFRICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS. Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya. Fecha de entrada en vigencia: 21 de octubre de 1986).

56 El artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole,

A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 23 referido a los derechos políticos, señala:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Por su parte, nuestra Carta Fundamental en el inciso primero de su primer artículo dispone: “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.” Más adelante, la Magna Carta señala que Chile es una república democrática y en el artículo 15 dispone: “En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto”.

Por su parte, el artículo 18 de la Constitución, referido al sistema electoral, señala en sus incisos primero y segundo:

origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.” (DECRETO N° 778. Promulga Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Publicado el 29 de Abril de 1989).

“Habrá un sistema electoral público.

Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.”

Por último, cabe destacar que el artículo 19 de la Constitución asegura a todas las personas: “2º.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.

Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.”

De esta manera existen una serie de normas, tanto nacionales como internacionales, que contemplan como derecho fundamental de todo individuo la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, las cuales son vinculantes para el Estado de Chile.

5.2 Contenido del derecho a la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos.

Respecto a este derecho fundamental debemos recordar en primer término que la democracia representativa se sustenta en la igualdad de los electores al momento de manifestar sus preferencias (peso asignado a la elección de cada individuo es idéntico). Por ende, en virtud del mismo principio, el acceso a los cargos públicos también debe desarrollarse en condiciones de igualdad para que la garantía cobre sentido en el contexto de un país democrático.

En esta línea el profesor Fernando Rey Martínez sostiene que la igualdad en su dimensión democrática: “implica el derecho de todos los ciudadanos a participar en

condiciones de igualdad en el ejercicio del poder político y en el acceso a las funciones y cargos públicos”.⁵⁷

Y es precisamente respecto de aquellas condiciones de igualdad en la competencia donde la incumbencia tiene un efecto palmario, es donde la reelección parlamentaria indefinida ofrece las mejores razones para limitarla. En efecto, al invocar la igualdad de oportunidades en la arena política se ve más severamente cuestionada la legitimidad de la reelección indefinida.

Y la razón es sencilla: evidentemente el candidato que va por su reelección tiene un sin número de ventajas que impiden hablar de una competencia justa o de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos. Porque nadie puede desconocer que el candidato incumbente cuenta con al menos las siguientes ventajas: el haber tenido años para darse a conocer entre la gente, lo cual implica que el electorado cuenta con considerable información respecto de ellos;⁵⁸ el haber contado con el tiempo y el sueldo asegurado para hacer una larga campaña; tener el apoyo de figuras emblemáticas; por nombrar algunas.

A su vez, las ventajas naturales del incumbente, se ven incrementadas dentro de un sistema binominal como el nuestro, resultando en definitiva plena desigualdad en la arena de la competencia electoral entre éstos y los nuevos candidatos.

Además, la desigualdad existente respecto de los incumbentes no pasa solo por un tema de ventajas naturales (ser conocido por el electorado, haber adquirido experiencia, etc.), sino además, y de manera muy importante, por un tema de recursos.

57 REY MARTÍNEZ, Fernando. *El Derecho Fundamental a No Ser Discriminado por Razón de Sexo*. Madrid, McGraw-Hill, 1995. Pág. 42. Citado por FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel. *Principio Constitucional de Igualdad ante la Ley*. Santiago, Lexis Nexis, 2001. Pág. 26.

58 NOTA DE LOS AUTORES: Como sostuvimos en la introducción de este trabajo, para que la elección sea verdaderamente representativa y legítima debe cumplir al menos con las siguientes condiciones: primero, que al tabular los votos, el peso asignado a la elección de cada individuo sea idéntico. Segundo, que la alternativa con mayor número de votos sea proclamada ganadora. Y tercero, que todos los individuos posean idéntica información sobre las alternativas.

Indudablemente es más costoso lograr derrotar a un parlamentario que tiene varios períodos en ejercicio que derrotar a uno que se presenta por primera vez, es decir, derrotar al incumbente no es solo difícil sino además caro. Porque no es lo mismo que dos no-incumbentes compitan entre sí a que lo haga un incumbente en contra de un desafiante. Por lo general, los partidos optan – y a veces así lo exigen los propios candidatos – por postular a un incumbente acompañado de un no-incumbente en la respectiva lista. En virtud del sistema binominal, salvo excepciones, los partidos anticipan que cada alianza partidista obtendrá uno de los dos asientos en disputa.⁵⁹

Por lo anterior, las coaliciones o pactos partidistas aspiran sólo a un escaño presentando un candidato fuerte (frecuentemente incumbente) y otro débil. Excepcionalmente presentan dos candidatos fuertes cuando existen posibilidades de doblar la votación de la coalición contraria.

Luego, una limitación a la posibilidad de reelección vendría a corregir esta desigualdad, sin afectar el contenido esencial de los restantes derechos involucrados.

Ahora bien, asegurar una efectiva igualdad entre los diferentes candidatos para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, implica dar un tratamiento diverso a los actores para no caer en una discriminación. Significa tratar de manera distinta a incumbentes y desafiantes, practicando una discriminación positiva respecto de estos últimos.

Sin embargo, lamentablemente los involucrados en el debate – parlamentarios – no han reconocido la existencia de una clara desigualdad entre el candidato incumbente y el desafiante. Muestra de esto son, por ejemplo, la Ley de

59 EDWARDS, Santiago. Jugando a perdedor: candidatos con improbables posibilidades de triunfo en elecciones parlamentarias en Chile en 2005. En: NAVIA, P., MORALES M., BRICEÑO, R. El genoma electoral chileno: dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2009.

Financiamiento Electoral y la Franja Electoral, las cuales sin duda acrecientan aún más la desigualdad ya existente en la competencia.⁶⁰⁻⁶¹

En suma, nos parece que actualmente no existe igualdad para acceder a un escaño en el Parlamento, particularmente cuando compite un candidato incumbente contra un desafiante. Por su parte, limitar la reelección parlamentaria permite corregir en parte esta desigualdad, en la medida que ella mejora considerablemente las posibilidades del nuevo candidato para acceder a un escaño en el Parlamento.

6. Libertad de Expresión.

Los derechos políticos o de participación, entre los que destacan el derecho de sufragio, son una faz de la libertad de expresión. A su vez, la libertad de expresión y la reelección parlamentaria se relacionan en la medida que la democracia tiene como bandera el principio de que las opiniones y preferencias de un ciudadano valen lo mismo que las de otro.

Por lo anterior, uno de los valores a los que debe propender una democracia es a que el debate político sea plural y de buena calidad. En este sentido, es fundamental que los distintos actores y sectores puedan ser escuchados en un plano de igualdad. Y este objetivo no es más que el respeto de la libertad de expresión, particularmente el derecho a difundir opiniones e ideas políticas por parte de cualquier ciudadano.⁶²

Nuestra Constitución en el numeral 12 del artículo 19, asegura a todas personas: “La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y

60 NOTA DE LOS AUTORES: De esta manera, un buen sistema electoral y particularmente una buena ley de financiamiento electoral debiese considerar como uno de sus objetivos principales permitir que todos los sectores de la sociedad puedan tener una participación real en el debate y en la competencia política.

61 Sobre propuestas para mejorar la calidad del debate, véase PEÑA G., Carlos. Dinero y Política: Sobre las Formas de Financiamiento Electoral. Estudios Públicos, 84. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2001.

62 Véase PEÑA G., Carlos. El sonido del dinero, el gasto electoral y la libertad de expresión. Estudios Públicos, 87. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2002b.

abusos que se cometan en el ejercicio de éstas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado. La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.” Y el artículo 15 que consagra la libertad de asociación, agrega: “Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana (...) la Constitución Política garantiza el pluralismo político”.

¿Cuál es el peso de la incumbencia en la expresión de opiniones?

Pues bien, como en seguida se expondrá, la incumbencia en nuestro sistema binominal trae como consecuencia que las opiniones, ideas y preferencias sean solo nominalmente iguales, porque en la práctica sin duda unas pesan mucho más que las otras, en cuanto lograr informar al electorado (no así necesariamente en valor y peso argumentativo o sustantivo de las mismas).

Lo anterior obedece a que las opiniones y preferencias de ciertos grupos difícilmente logran difundirse. En efecto, los parlamentarios incumbentes, por diversas razones, pueden ejercer su libertad de expresión con ventajas enormes respecto de los nuevos candidatos, a tal punto de silenciarlos por completo.

Y una de las razones de lo anterior es precisamente la reelección ilimitada. En efecto, en el plano de la libertad de expresión entendida como la posibilidad y oportunidad de comunicar y manifestar nuestras distintas opiniones y preferencias existe un real abismo entre los parlamentarios que actualmente ejercen un cargo con los que por primera vez postulan a uno.

En tal sentido los parlamentarios incumbentes tienen un acceso prácticamente monopólico sobre los medios de comunicación social y esto tiene como consecuencia directa que la libertad de expresión de los desafiantes se encuentre bastante limitada o francamente silenciada. Y, consecuentemente, la libertad de expresión de los representados por los no-incumbentes también estará siendo vulnerada.

Es decir, tanto los no-incumbentes como el grupo de ciudadanos que ellos representan, se encuentran silenciados por el actual sistema que permite la reelección ilimitada.

Así la reelección indefinida acrecienta una de las consecuencias negativas del sistema binominal, como lo es dificultar la expresión democrática de la gente y el pluralismo político. Porque, sin perjuicio del concepto que tengamos de democracia, ella tiene como principio que las opiniones y preferencias de un ciudadano valen lo mismo que las de otro. Por ende, la reelección parlamentaria indefinida de los parlamentarios exacerba e incrementa con tal magnitud la libertad de expresión de los incumbentes, que finalmente termina extinguiendo la libertad de expresión de los desafiantes. Y esto se ve aún más agravado, en la medida que tanto incumbentes como nuevos candidatos son tratados como iguales, siendo que se encuentran en condiciones esencialmente desiguales a la hora de competir.

Como lo sostuvimos en la introducción de este trabajo, este problema se debe en parte a que son los propios parlamentarios y futuros incumbentes quienes legislan estas leyes que afectan únicamente sus propios intereses personales. No obstante, la libertad de expresión en relación a la pluralidad y calidad del debate político – particularmente legislativo – es una buena e importante razón para limitar la reelección parlamentaria.

7. Probidad, Publicidad y Transparencia.

Este último derecho fundamental referido a la probidad que debe imperar en la actuación pública y reconocido por el artículo 8 de nuestra Constitución, se encuentra directamente relacionado también con la libertad de expresión, particularmente en la calidad y transparencia del diálogo que se crea entre el Parlamento y los distintos grupos de interés.

En efecto, al igual que en cualquier diálogo, la comunicación se ve favorecida y resulta más expedita cuando los interlocutores se conocen. Así, las relaciones entre privados y parlamentarios siguen la misma dinámica que nuestras relaciones cotidianas: primero se conoce al individuo, luego se va estrechando la relación y creciendo la confianza, hasta llegar al punto que pasan de ser desconocidos a verdaderos “conocidos”.⁶³

Por esta razón, los distintos grupos de interés preferirán la reelección para poder comunicarse con un sujeto determinado en el cual ya han invertido – al menos tiempo – en conocerlo. Asimismo, hay que tener especialmente presente que el diálogo o comunicación “*off the record*” entre privados y parlamentarios, se hace a nivel no institucional sino con determinada autoridad.

Ahora bien, para que haya corrupción en el Poder Legislativo debe haber comunicación entre el grupo de interés y el Parlamento. Luego, el diálogo se establece bajo el secretismo con determinados individuos, porque evidentemente esta comunicación no será pública.

A su vez, inevitablemente los parlamentarios después de un par de períodos tendrán una cercanía muchísimo mayor con los grupos de interés a la que tenían al comenzar. Y aunque cercanía no implica necesariamente afinidad ni menos corrupción, sí supone mayor facilidad para acceder y finalmente comunicar el asunto o favor que interese.

Además, el individuo o los grupos de interés después de tener cierto conocimiento del Parlamento (desde tener el número de teléfono del respectivo Diputado o Senador hasta el hecho de haberse reunido dentro y fuera del Congreso) sabrán a cuáles parlamentarios dirigirse para obtener lo que quieren, independientemente de la tendencia política.

⁶³ En este acápite, nos hemos basado en los artículos de PEÑA G., Carlos: Dinero y Política: Sobre las Formas de Financiamiento Electoral. Estudios Públicos, 84. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2001; PEÑA G., Carlos. El sonido del dinero, el gasto electoral y la libertad de expresión. Estudios Públicos, 87. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2002b.

Y lo anterior no es una peculiaridad del Parlamento, sino una característica general de la actividad pública, quizás de nuestra sociedad completa. Muestra de ello es el caso MOP GATE o lo que sucede con algunos funcionarios de Tribunales que, después de un tiempo, acceden a la más variada gama de favores, que van desde unas fotocopias a la impresión de un timbre con una fecha pretérita.

En otro orden de ideas, pero que también tiene directa relación con el *lobby*, la corrupción y el tráfico de influencias, hay que tener presente que los parlamentarios que ejercen por mucho tiempo un escaño en el Congreso se transforman en preciadas piezas para el sector privado en la medida que ellos cuentan con considerable información “privilegiada” y además con una red de contactos que no muchos tienen.

Lo anterior, implica que estos ex parlamentarios que estuvieron de manera prolongada en sus cargos, resulten idóneos para ejercer influencias destinadas a obtener los objetivos o satisfacer los intereses de determinados grupos de poder.

Finalmente debemos advertir que no estamos sosteniendo que limitar la reelección parlamentaria vaya a solucionar los problemas de corrupción, clientelismo, corporativismo y otros, tan solo creemos que los desalentará en la medida que dificultará la comunicación entre los sujetos partes del acto de corrupción.

8. Conclusiones.

Limitar, restringir o prohibir la posibilidad de reelección significa afectar de manera directa el derecho al libre acceso a los cargos públicos de todos los individuos que ya fueron elegidos alguna vez. Además, tiene por efecto restringir o limitar la soberanía popular, particularmente el derecho de sufragio de los ciudadanos al reducir las posibilidades entre las que tiene para elegir libremente todo individuo y el derecho de evaluar su desempeño.

Por su parte, un sistema que permita la posibilidad de reelección de Senadores y Diputados ilimitadamente, afecta como hemos visto la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, la libertad de expresión y la probidad, publicidad y transparencia de la función pública.

De este modo, el asunto que nos ha ocupado se circunscribe en lo que la doctrina ha denominado los límites y restricciones de los Derechos Fundamentales, tema relevante, ya que una posible contravención podría implicar en el ámbito interno un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y en última instancia una presentación ante la Comisión Americana por incumplimiento de la obligación de garantía y respeto de la Convención Americana “Pacto San José de Costa Rica” artículo 1º y 23º.

Según Robert Alexy, frente a un caso de conflicto de Derechos Fundamentales se debe realizar un ejercicio de ponderación entre los derechos afectados.⁶⁴ Una vez identificados los derechos en conflicto se debe establecer los grados de insatisfacción o detrimento de la primera garantía (leve, moderada, grave). Luego se establece la importancia de satisfacer el principio contrario (leve, moderada, grave) Por último se establece si la importancia de satisfacer el último principio justifica el detrimento o insatisfacción del primero.

Pues bien, la no reelección restringe de manera absoluta en primer término la capacidad del electorado de enjuiciar positiva o negativamente el desempeño del parlamentario mediante el voto. Asimismo se restringe a su mínima expresión el derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia que, junto a lo anterior, implica una afectación importante de la soberanía popular.

En cuanto a las ventajas de la no reelección absoluta podemos señalar que ésta impone la alternancia de los sujetos que ejercen el Poder Legislativo.⁶⁵ A su vez,

64 ALEXY, Robert. A Theory of Constitutional Rights. Oxford, Oxford University Press, 2002. Pág. 102.

65 NOTA DE LOS AUTORES: Respecto de la alternancia, consideramos que por sí misma no es un principio de la democracia comparable con el principio de sufragio universal, de la elección de nuestros representantes y de la periodicidad de las votaciones.

cabe sostener que favorece el pluralismo político permitiendo el ingreso de nuevas caras al debate. Por último, la prohibición de reelección desincentiva el clientelismo y dificulta el diálogo entre los grupos de interés y el Parlamento.

Por su parte, la reelección ilimitada afecta particularmente la igualdad de oportunidades para acceder los cargos de elección popular. Asimismo restringe la libertad de expresión de los no incumbentes y puede obstaculizar o desfavorecer en ciertos casos la probidad, publicidad y transparencia de la actividad legislativa.

Respecto de las ventajas, indudablemente la reelección ilimitada es la que respeta de manera absoluta el libre acceso a los cargos públicos y, además, permite el ejercicio de la soberanía popular sin restricciones.

Derechos	Grados de insatisfacción o detrimento de la garantía si la reelección parlamentaria es indefinida.		
	Leve	Moderada	Grave
Igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos.			Grave
Libertad de expresión.			Grave
Probidad, Publicidad y Transparencia.			Grave

Finalmente, la reelección limitada a cierto número de períodos, restringe de manera leve la soberanía popular y el libre acceso a los cargos públicos. Pero, al mismo tiempo afecta de manera importante y positiva el pluralismo político permitiendo el ingreso de nuevas caras al debate, la igualdad de oportunidades en la competencia entre incumbentes y desafiantes, la libertad de expresión de los actores que quieren ingresar al Parlamento y la probidad, publicidad y transparencia del Poder Legislativo, dificultando el diálogo ilegítimo con los grupos de interés.

Derechos	Grados de insatisfacción o detrimento de la garantía al limitar la reelección parlamentaria.		
	Leve	Moderada	Grave
Derecho de sufragio.	Leve		
Derecho para evaluar, mediante el voto, el desempeño de las autoridades.	Leve		
Libre acceso a los cargos públicos.	Leve		

Estos son los puntos que creemos deben estar presentes en la discusión política pública sobre este tema. La opinión que sostenemos nosotros sobre este punto, la dejamos para las conclusiones de nuestro trabajo.

TERCERA PARTE
DESARROLLO HISTÓRICO – NORMATIVO DE LA REELECCIÓN
PARLAMENTARIA EN CHILE Y ANÁLISIS COMPARADO DE ALGUNAS
ALTERNATIVAS DE REGULACIÓN.

CAPITULO V

ALGUNOS ELEMENTOS DE LA HISTORIA.

1. Introducción.

En el presente acápite nos abocaremos a hacer una reseña histórica de cómo ha tratado el Constituyente – en las distintas oportunidades en que se ha pronunciado – el tema de la reelección parlamentaria y presidencial.⁶⁶ Asimismo, haremos referencia a las disposiciones que han consagrado las garantías o derechos que se ven involucrados en la materia, particularmente el derecho a la igualdad y el acceso a los cargos públicos.

A su vez, necesario es advertir que nuestra historia Constitucional como República independiente propiamente tal, aún cuando algunos la sitúen en 1810, la ubicaremos a partir de 1818 – luego de haber logrado la independencia definitiva – con la serie de ensayos constitucionales que culminaron con la Carta de 1833, la primera en lograr permanencia y legitimidad institucional.⁶⁷

2. De la Constitución de 1818.

Como primer antecedente histórico de los orígenes de la reelección parlamentaria cabe citar la Constitución del Estado de Chile de 1818, sancionada y jurada solemnemente el 23 de octubre de ese mismo año.

Aquella Constitución estableció un Ejecutivo unipersonal en la forma de Director Supremo, quien gozaba de amplias atribuciones, y dado que no se fijó la duración del

66 NOTA DE LOS AUTORES: Analizaremos la reelección presidencial porque es aquí donde históricamente se ha contemplado su limitación, afectando los mismos derechos que se encuentran comprometidos en la reelección parlamentaria.

67 En este acápite hemos seguido el artículo "Breve historia constitucional de Chile" (Breve historia constitucional de Chile. [en línea]. <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/resena_const>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011]).

mandato, éste contaba con un plazo indefinido para ejercer sus funciones. Por su parte, respecto del Poder Legislativo, esta Carta contempló un Senado de cinco miembros permanentes e igual número de suplentes, nombrados todos por el Director Supremo, sin hacer alusión alguna a la duración de los respectivos períodos parlamentarios.

De esta manera, esta Constitución dictada bajo el Gobierno de Bernardo O'Higgins, se caracterizó por la presencia de un Poder Ejecutivo fuerte (Director Supremo) y un Poder Legislativo bastante disminuido en relación al primero, en la medida que era aquél quien elegía a sus miembros. A su vez, si bien la Constitución de 1918 no contempló ninguna norma expresa sobre la duración del período presidencial y parlamentario respectivamente, la verdad es que el tiempo de su vigencia no permitió acreditar empíricamente si realmente éstos eran de carácter indefinido o no.

3. De la Constitución de 1822.

La inestabilidad económica y social del país, y el fuerte gasto militar provocado por campañas como la liberación del Perú, entre otros, determinaron la promulgación de una nueva ley fundamental el año 1822.

Esta Constitución tiene el mérito de haber declarado expresamente la independencia de los tres Poderes del Estado, de fijar un plazo para la duración del Mandato Presidencial y de proponer un Sistema Legislativo. En efecto, el artículo 12 de la Constitución de 1822 indicaba que el Gobierno de Chile era representativo, compuesto de tres poderes independientes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En seguida el artículo 13 disponía que el Poder Legislativo residía en un Congreso: el Ejecutivo en un Director, y el Judicial en los Tribunales de Justicia.

Más adelante, la Carta en comento señalaba que el Congreso se componía de dos Cámaras, la del Senado, y la de los Diputados, las cuales debían reunirse cada

dos años el 18 de septiembre.⁶⁸ A su vez, respecto del Poder Ejecutivo disponía que este sería ejercido por un solo individuo denominado Director Supremo⁶⁹, el cual sería siempre electivo, y jamás hereditario. La duración de este cargo era de seis años, y podía ser reelegido una sola vez por cuatro años más.⁷⁰

Finalmente, esta Carta consagró una serie de derechos del ciudadano dentro de los cuales se encuentran las garantías de igualdad y el acceso a los cargos públicos en los siguientes términos: todos los chilenos son iguales ante la ley, sin distinción de rango ni privilegio,⁷¹ y “Todos pueden ser llamados a los empleos con las condiciones de la ley.”⁷²

Sobre esta última garantía, interesante resulta la fórmula “Todos pueden ser llamados” en contraste a la fórmula actual “La Constitución asegura a todas las personas la admisión a todas las funciones y empleos públicos”. Nos parece que el texto de la Carta de 1922 consagra una garantía disminuida en alcance respecto de la vigente, en la medida que el derecho de libre acceso a los cargos públicos se encontraba supeditado al “llamado” de la autoridad, es decir, a un acto discrecional que no dependía del gobernado. Por lo mismo, el titular del Derecho en la Constitución de 1922 es un tanto ambiguo, en el sentido que es la autoridad la que tiene el derecho de llamar. Por el contrario, en la Carta de 1980 es clara la titularidad de los administrados en cuanto a que la Constitución les asegura la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin estar sujetos a la necesidad de un llamado por parte de la autoridad necesariamente.

4. De la Constitución de 1823.

La Constitución de 1823, elaborada por el jurista Juan Egaña, conocida como la Constitución Moralista por su marcada tendencia conservadora y autoritaria, se

68 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHILE. Sancionada y promulgada el 30 de Octubre de 1822. Artículo 17°.

69 Ídem. Artículo 80°.

70 Ídem. Artículo 81°.

71 Ídem. Artículo 6°.

72 Ídem. Artículo 7°.

caracterizó por mezclar elementos políticos, religiosos y morales. En ella se reconoce al Ejecutivo como el gran poder del Estado, cuyo mandato sería ejercido por un Director Supremo por un período de cuatro años, reelegible por una sola vez. En este sentido el artículo 14 señalaba a la letra: “Un ciudadano con el título de Supremo Director administra el Estado con arreglo a las leyes y tiene exclusivamente el ejercicio del Poder Ejecutivo. Durará cuatro años: pudiendo reelegirse una segunda vez por las dos tercias partes de sufragios.”

En cuanto al Legislativo, estaba constituido por un Senado y una Cámara Nacional, contemplando expresamente la posibilidad de que los Senadores fueran reelegidos de manera indefinida. En efecto, el artículo 35 señalaba que “Habrá un cuerpo permanente con el título de Senado Conservador y Legislador.” En seguida el artículo 36 agregaba que este cuerpo permanente se compondría de nueve individuos elegidos constitucionalmente por el término de seis años, los cuales podían reelegirse indefinidamente.

En cuanto a las garantías constitucionales, esta Carta contemplaba en un mismo artículo la igualdad ante la Ley, el acceso a los cargos públicos y la igualdad ante las cargas públicas. Así, el artículo 7º disponía que: “Todo chileno es igual delante de la ley; puede ser llamado a los empleos con las condiciones que ésta exige; todos contribuyen a las cargas del Estado en proporción de sus haberes; todos son sus defensores.”

5. De la Constitución de 1828.

En el año 1828, bajo el Gobierno interino de Francisco Antonio Pinto, se promulga una nueva Ley Fundamental, conocida también como Constitución Liberal, aprobada por el Congreso el 6 de agosto de aquel año, confeccionada por el Diputado Melchor de Santiago Concha Cerda y el Ministro del Interior subrogante José Joaquín de Mora.

En términos generales, a través de ella, se establece una clara independencia de los tres Poderes del Estado,⁷³ determinando que la República sería gobernada por un Presidente elegido por votación indirecta de electores, a razón de tres por cada miembro del Legislativo; el Gobierno duraría cinco años, posibilitando la reelección después de un período de otros cinco años. En cuanto al Poder Legislativo, el artículo 23 disponía que éste residía en el Congreso Nacional, el cual constará de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Respecto a la posibilidad de reelección de los parlamentarios esta Constitución nada dijo y dejó esta materia encargada al legislador.⁷⁴ Sólo indicó que las funciones de los Diputados durarían dos años y las funciones de los Senadores durarían cuatro años, debiendo renovarse por mitad en cada bienio.⁷⁵

Finalmente, el Capítulo III, titulado “Derechos Individuales”, constituyó una novedad en el desarrollo constitucional al asegurar a “todo hombre, como derechos imprescriptibles e inviolables, la libertad, la seguridad, la propiedad, el derecho de petición, y la facultad de publicar sus opiniones.”⁷⁶ Sin embargo, esta Carta no dispuso ninguna norma sobre el acceso a los cargos públicos o el llamado a estas funciones.

6. De la Constitución de 1833.

Cinco años más tarde, bajo el Gobierno de Joaquín Prieto Vial (1831-1841), se dicta la Constitución de 1833, del 25 de mayo, que recoge las ideas de Diego Portales y de Mariano Egaña, y que rige con algunas modificaciones hasta el año 1925.

73 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Promulgada el 8 de Agosto de 1828. Artículo 22º: “El ejercicio de la soberanía, delegado por la Nación en las autoridades que ella constituye, se divide en tres poderes, que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales se ejercerán separadamente, no debiendo reunirse en ningún caso.”

74 Ídem. Artículo 24º: “La Cámara de Diputados se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo, en el modo que determinará la ley de elecciones”.

75 Ídem. Artículos 27º y 32º.

76 Ídem. Artículo 10º.

El Capítulo II de esta Constitución, en sus tres artículos, disponía que: el Gobierno de Chile es popular representativo;⁷⁷ La República de Chile es una e indivisible,⁷⁸ la soberanía reside esencialmente en la Nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución.⁷⁹

En cuanto al Poder Legislativo, el artículo 13 de la Constitución de 1833, señalaba que “El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras, una de Diputados i otra de Senadores”. Asimismo la Carta en comento contemplaba expresamente la posibilidad de la reelección indefinida de los Diputados o Senadores. En su artículo 22° disponía: “Los Diputados son reelegibles indefinidamente” y el artículo 34° agregaba “Los senadores permanecerán en el ejercicio de sus funciones por nueve años, y podrán ser reelegidos indefinidamente”.

Respecto del Presidente de la República la reelección también se encontraba expresamente contemplada⁸⁰ y en la práctica todos los Presidentes que gobernaron entre 1831 y 1871 hicieron uso de este derecho (José Joaquín Prieto, Manuel Bulnes, Manuel Montt y José Joaquín Pérez).⁸¹

En materia de libertades, se garantizaba la igualdad ante la ley, la inviolabilidad de las propiedades, la libertad de imprenta y la seguridad personal. En efecto, el artículo 12 de la Constitución del 33, antecedente del artículo 10° de la Constitución de 1925 y del artículo 19° de la Constitución vigente, consagraba entre otros derechos en primer lugar: “La igualdad ante la lei. En Chile no hai clase privilegiada”; y en segundo lugar “La admisión a todos los empleos i funciones públicas, sin otras condiciones que las que impongan las leyes”. Cabe destacar en cuanto a la consagración de estas garantías que esta Carta por un lado vuelve a contemplar el derecho a acceder a los

77 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Promulgada el 25 de Mayo de 1833. Artículo 2°.

78 Ídem. Artículo 3°.

79 Ídem. Artículo 4°.

80 En virtud del artículo 31° de la Constitución Política de 1833: “Las funciones del Presidente de la República durarían por 5 años; y podría ser reelegido para el período siguiente”. Por su parte, el artículo 62° agregaba: “Para ser elegido por tercera vez, deberá mediar entre ésta y la segunda elección el espacio de cinco años”.

81 NOTA DE LOS AUTORES: En 1871, durante el Gobierno de José Joaquín Pérez, se reformó la Constitución de 1833 y se terminó con la reelección.

cargos públicos y, además, innova en su redacción al disponer que “la Constitución asegura a todas las personas la admisión” y no como las Cartas anteriores que hablaban del “llamado a los cargos públicos”.

7. De la Constitución de 1925.

El 18 de septiembre de 1925 fue publicada una nueva Constitución, que en su artículo primero declaraba que el Estado de Chile era unitario y su Gobierno republicano y democrático representativo. En seguida, agregaba en el artículo segundo que: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece.”

En cuanto al Poder Legislativo el artículo 24 de esta Carta disponía que el Congreso Nacional se componía de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Y el artículo siguiente lo complementaba señalando que en las elecciones de Diputados y Senadores se emplearía un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.

A diferencia de la Carta de 1833, la Constitución de 1925 no contempló ninguna disposición que hiciera referencia a la posibilidad de la reelección parlamentaria, Así, en su artículo 37° disponía que “la Cámara de Diputados se compone de miembros elegidos por los departamentos o agrupaciones de departamentos colindantes, dentro de cada provincia, que establezca la ley, en votación directa y en la forma que determine la ley de elecciones. Se elegirá un Diputado por cada treinta mil habitantes y por una fracción que baje de quince mil”. Finalmente el artículo 38° señalaba que “La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.” Respecto al Senado la Carta de 1925 estipulaba en su artículo 41° la renovación cada 4 años por parcialidades, “de la forma que disponga la ley”, y que cada Senador duraría 8 años en su cargo.

Sin embargo, esta misma Carta modificó sustancialmente las normas de reelección en cuanto al Presidente de la República prohibiéndola expresamente, en virtud del artículo 62°: “El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el termino de seis años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.”

Por otro lado, el artículo 10 de esta Constitución aseguraba a todos los habitantes de la República, entre otros derechos: “1° La igualdad ante la lei. En Chile no hai clase privilegiada. En Chile no hai esclavos, y el que pise su territorio, queda libre. No puede hacerse este tráfico por chilenos. El extranjero que lo hiciere, no puede habitar en Chile, ni nacionalizarse en la República; y 8°, la admisión a todos los empleos y funciones públicas, sin otras condiciones que las que impongan las leyes”. Respecto de está última garantía cabe destacar la similitud con lo dispuesto actualmente en el artículo 19 número 17 de la Constitución que habla de requisitos en vez de condiciones impuestas en la Constitución y las leyes.

8. De la Constitución de 1980.

Nuestra actual Constitución dictada en 1980 y reformada profundamente en el año 2005 conserva en lo sustancial respecto a la reelección las disposiciones de la Carta Fundamental de 1925, estableciendo expresamente en su artículo 51°, inciso segundo, parte final, que “los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos”. Cabe destacar que, a diferencia de la Constituciones de los años 1823 y 1833, el Constituyente no dispuso que los parlamentarios podrían ser reelegidos indefinidamente, sino simplemente que existiría esta posibilidad, la cual se satisface al ser reelecto una o más veces.

Por su parte, el artículo 25°, inciso segundo, de la Carta vigente prohíbe la reelección del Presidente de la República para el período inmediatamente siguiente pero deja abierta la posibilidad para ser elegido en la elección subsiguiente. Es decir, el Constituyente fue menos restrictivo que el de 1925 ya que este último prohibió la reelección del Presidente de la República sin distinguir si era en períodos sucesivos o

con intervalos. La estrategia empleada es una copia del mecanismo contemplado en la Constitución de 1833 en el evento de que un Presidente se presentara por un tercer período.

Finalmente, en cuanto al derecho a la igualdad y el libre acceso a los cargos públicos, se encuentran consagradas expresamente en los artículos 19 número 2 referente a la igualdad y en el numeral 17 que consagra el derecho a ser admitido a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes.

9. Conclusiones.

En cuanto a nuestro tema, podemos concluir que nunca se han dispuesto restricciones para reelegir a Diputados y Senadores en la historia del país. En este sentido, la Constitución de 1980 opta por una posición que permite la reelección parlamentaria sin limitaciones, al establecer que el mandato parlamentario puede ser renovado, como se desprende expresamente del inciso segundo del artículo 51°.

La posición adoptada en este artículo fue controvertida en su momento, ya que se propusieron criterios divergentes en la Comisión Constituyente. Así, el Profesor Silva Bascuñán sostiene que al limitar la reelección se impide “la transformación del cargo en una verdadera profesión” y, por el contrario, la reelección puede generar por parte de los reelegidos “compromisos desfavorables para el interés general”.⁸² Esta discusión se ha proyectado a lo largo de la historia de vigencia de nuestra Constitución, como consta en los diversos Proyectos presentados para reformarlo, materia que a continuación pasaremos a revisar.

⁸² SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. Tratado de derecho constitucional. 2ª Edición. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2000. Tomo IV, Pág. 85.

CAPITULO VI

LOS PROYECTOS QUE SE HAN TRAMITADO.

En el presente apartado veremos los principales Proyectos de Reforma Constitucional que se han presentado para modificar las disposiciones referentes a la reelección parlamentaria.

Sin embargo, debe advertir previamente que todos estos Proyectos se encuentran archivados, rechazados o, en la práctica, su tramitación está paralizada.

1. Boletín 712 – 07.

Luego de la vuelta a la democracia, el primer Proyecto de Reforma a la Constitución Política de la República, en cuanto a la reelección de los Senadores y Diputados, fue presentado por el Diputado señor Jorge Schaulson Brodsky (PPD), el 3 de junio de 1992.⁸³

Sin embargo, luego de ser ingresado este Proyecto, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento propuso su archivo, encontrándose en este estado (archivado) desde el 9 de junio de 1994.⁸⁴

2. Boletín 1098 – 07.

Un año después, el 15 de septiembre de 1993, el Senador Eugenio Cantuarias Larrondo (UDI), propuso prohibir únicamente la reelección de los Senadores, en los siguientes términos. “Reemplácese la palabra “parlamentarios”, contenida en el inciso

83 PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitución Política de la República de Chile, en cuanto a la reelección de los Senadores y Diputados. Nº Boletín: 712-07, ingresado el miércoles 3 de junio, 1992.

84 NOTA DE LOS AUTORES: No existe información disponible sobre el contenido de este boletín.

segundo del artículo 47 de la Constitución Política de la República, por el vocablo “Diputados”.⁸⁵

Esta moción se fundaba en el deseo de terminar con la posibilidad de reelección de los Senadores para robustecer de esta manera el carácter esencialmente moderador y técnico que debe tener el Senado. Asimismo, se buscaba sustraer a los senadores de la contingencia político-electoral, logrando en definitiva que ante pusieran el interés superior del país, por sobre los efectos electorales de sus decisiones.

El Senador Cantuarias en su moción destaca que la actividad del Senado se había visto perturbada, producto de la proximidad de las elecciones presidencial y parlamentaria del año 1993. En efecto, el entonces Senador afirmaba a la letra: “Tanto las Comisiones, como la propia Sala, no han podido sustraerse de este clima electoral y ya se vislumbra una suerte de receso “tácito” para los próximos meses, situación que ciertamente termina afectando la solidez de nuestra institucionalidad y las expectativas de aquellos ciudadanos que esperan un pronto tratamiento y aprobación de las múltiples iniciativas legales pendientes en la Cámara Alta”.⁸⁶

Asimismo, resulta sumamente interesante destacar como este honorable Senador en la parte final de su moción, hace presente que su Proyecto de Ley podría afectar las expectativas electorales de los Senadores de ese entonces. En este sentido, es la única moción que reconoce expresamente el evidente conflicto de interés que esta materia representa para los parlamentarios, afectando sus intereses en forma directa y potencialmente negativa.

Ahora bien, el 20 de junio de 1995, fue realizado el primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el cual propuso el

85 PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitucional que modifica el inciso segundo del artículo 47 de la Carta Fundamental, con el objeto de consagrar un sistema que impida la reelección de los Senadores. N° Boletín: 1098-07, ingresado el miércoles 15 de septiembre, 1993.

86 CANTUARIAS L., Eugenio. “Moción de Proyecto de Ley”, Boletín 1098-07.

rechazo general de la iniciativa. Particularmente estuvieron por el rechazo los Honorables Senadores señores Fernández, Hamilton, Larraín y Sule, absteniéndose de votar el Honorable Senador Otero.

Los argumentos principales para el rechazo fueron que la reforma privaría al Senado de la posibilidad de seguir contando con la especialización y experiencia legislativa adquirida por quienes puedan ser reelegidos y, por otro lado, porque es conveniente otorgar a la ciudadanía la posibilidad de evaluar el desempeño de sus representantes.

Sin embargo, el Senado dispuso que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, volviera a tomar conocimiento de este Proyecto. De esta manera, con fecha 18 de octubre de 1995, por la unanimidad de sus miembros, esta Comisión nuevamente propuso el rechazo de la idea de legislar respecto a esta materia.

Finalmente este último Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento que proponía rechazar el Proyecto de Reforma del artículo 47 de la Constitución, fue aprobado por 25 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones.⁸⁷

3. Boletín 2181 – 07.

El 9 de junio de 1998, el Diputado señor Maximiano Errázuriz Eguiguren (RN) presentó una nueva moción para limitar la reelección de parlamentarios. Esta iniciativa proponía que los Diputados y Senadores pudieran ejercer sus cargos hasta por tres y dos períodos consecutivos, respectivamente.⁸⁸

⁸⁷ Diario de Sesiones del Senado, Publicación Oficial, Legislatura 333ª, Ordinaria, Sesión 9ª, en miércoles 19 de junio de 1996.

⁸⁸ PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitucional que limita reelección de parlamentarios. N° Boletín: 2181-07, ingresado el martes 9 de junio, 1998.

En cuanto a la fundamentación para establecer un límite a la reelección, esta moción ofrecía dos argumentos principales. El primero gira en torno a la idea que no existe igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos entre quienes van por la reelección y quienes aspiran por primera vez a un escaño. En este sentido, el Proyecto señala: “Respecto de la limitación a la renovación del Parlamento, es un hecho que resulta muy difícil, para un simple ciudadano, destronar a un parlamentario en ejercicio. Este último está dedicado exclusiva o casi exclusivamente a su función; ocupa un lugar de privilegio en cualquier acto público; posee tribuna permanente en los medios de comunicación y, en fin, aunque su labor parlamentaria sea limitada, siempre tendrá mayor opción que una persona que, teniendo gran vocación de servicio, no posee el mismo acceso a la radio, la televisión o los diarios, ni tampoco se le ubica en un lugar privilegiado en las ceremonias públicas ni tiene la ocasión de hacer uso de la palabra en ellas. Resulta más fácil que un parlamentario en ejercicio se pierda porque la otra lista dobló a la suya, a que le gane un compañero que no es parlamentario”.

El argumento anterior como veremos se repite prácticamente en la totalidad de los Proyectos de Reforma presentados. Sin embargo, el segundo fundamento dado por el señor Errázuriz resulta único y sorprendente, al sostener que la posibilidad de reelección indefinida “dificulta que los parlamentarios que quieren dejar la vida pública, puedan hacerlo si no hay un buen reemplazante que los sustituya”.

Finalmente, esta moción contempla un artículo especial para los parlamentarios que en ese entonces ocupaban algún cargo, el cual señala: “A los parlamentarios en ejercicio al momento de publicarse esta Reforma Constitucional, se les considerará como su primer período el que comience en la próxima elección de Diputados y Senadores”.

El artículo antes citado evidencia el conflicto de interés que años antes había advertido el Senador Cantuarias en su moción sobre esta materia y que hemos hecho presente en la introducción de este trabajo.

4. Boletín 2652 – 07.

El 16 de enero de 2001, durante el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar, fue presentada una nueva moción por los Diputados del Partido Socialista señores Sergio Aguiló Melo y Carlos Montes Cisternas, la cual en su oportunidad también fue rechazada.⁸⁹

Este Proyecto de Reforma Constitucional proponía sustituir el inciso segundo del artículo 47 de la Constitución Política, la expresión “Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos” por la siguiente: “Los Diputados podrán ser reelegidos en sus cargos por una sola vez. Los Senadores no podrán ser reelegidos”. Además la moción consideraba un segundo artículo que señalaba: “A los Diputados y Senadores en ejercicio al momento de publicarse la presente Reforma Constitucional, no se les considerará los períodos que ya se hubieren desempeñado como tales”.

Si bien este Proyecto de Reforma Constitucional pretendía limitar la reelección de Diputados e impedir la de Senadores, al mismo tiempo revelaba como los señores Diputados no estaban dispuestos en salir “perjudicados” producto de la misma.

Un antecedente interesante que señala esta moción es la que alude a una encuesta del Centro de Estudios Públicos efectuada en diciembre de 1997, la cual demostraba que para el 55% de los chilenos el factor que más influyó en su voto para las elecciones parlamentarias de ese año, fueron las características personales del candidato. Por su parte, un estudio sobre los jóvenes y política realizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile para el Instituto Nacional de la Juventud, el año 1996, arrojó que tres de cada cuatro jóvenes manifestaron no sentirse representados o cercanos a ningún partido político, siendo la persona del candidato el factor de mayor influencia a la hora de sufragar.⁹⁰

89 PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Limita la reelección de Diputados e impide la de Senadores. N° Boletín: 2652-07, ingresado el martes 16 de enero, 2001.

90 AGUILÓ M., Sergio y MONTES C., Carlos. “Moción de proyecto de ley”. Boletín N° 2652-07.

Lo anterior, es un índice de radical importancia a la hora de evaluar la conveniencia de limitar la reelección parlamentaria, en la medida que los parlamentarios se estarían transformando en verdaderos caudillos por un lado; y la ciudadanía estaría confiando más en las personas que en las instituciones, por otro. Por esta razón, consecuentemente, un alto porcentaje de los Diputados y Senadores que han postulado a la reelección han sido nuevamente elegidos.

En cuanto a los fundamentos de esta moción cabe destacar como ambos parlamentarios hacen presente la desigualdad existente entre quienes postulan por primera vez al cargo frente a quienes van por la reelección. En este sentido, indican que el parlamentario mantiene una visibilidad pública a través de los medios de comunicación; tiene garantizada su participación en forma destacada en cuanto acto público de importancia tenga lugar en su distrito, tribunas que no tienen quienes están postulando por primera vez a ocupar un escaño en el Congreso Nacional.

En segundo lugar, esta moción destaca como el sistema binominal acrecienta aún más las barreras de entrada para el ciudadano que postula por primera vez al Parlamento. En efecto, al existir sólo dos cupos por distrito o circunscripción, los partidos privilegian la reelección de sus parlamentarios, puesto que son ellos quienes tienen mayores posibilidades de ser reelectos.

Finalmente, limitar la permanencia en los cargos parlamentarios, posiblemente promoverá indirectamente una mayor participación de la ciudadanía en la actividad política, ya que, quienes pretendan postular a Diputado o Senador, tendrán un incentivo mayor para hacerlo, si se les asegura que no tendrán que competir con las mismas figuras que por años han tenido el cargo.

5. Boletín 2764 – 07.

El 1º de agosto de 2001, otra interesante moción, actualmente archivada, fue presentada por el Senador Carlos Ominami Pascual (PS) con el objeto de modificar el artículo 47 de la Carta Fundamental.⁹¹

Este Proyecto de Reforma Constitucional recopiló los Proyectos presentados anteriormente por el ex Diputado señor Jorge Schaulsohn y los Diputados señores Maximiano Errázuriz; Sergio Aguiló y Carlos Montes. La iniciativa consistía en sustituir el inciso segundo del artículo 47 la frase “Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos”, por la siguiente: “Los parlamentarios podrán ser reelegidos sucesivamente en sus cargos por una sola vez”.

El Senador Ominami destaca en primer término la importancia de la renovación de ideas y liderazgos, que es contraria a la permanencia ilimitada de los parlamentarios.

A su vez, el Senador invoca el artículo 21, número dos, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que consagra el derecho de todo ciudadano a elegir y ser elegido: “Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Pues bien, en opinión del Senador Ominami, la posibilidad de reelección ilimitada vulneraría abiertamente la norma precitada, dando similares fundamentos a los señalados en la moción de los señores Aguiló y Montes, a saber: “la mayor visibilidad pública que poseen los parlamentarios que postulan a un nuevo período, por sobre los que optan por primera vez al cargo, provoca una inconciente reducción de alternativas para el electorado y una consecuente invisibilidad para quien está postulando por primera vez a un escaño”.

91 PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Modifica el inciso segundo del artículo 47 de la Carta Fundamental, en materia de reelección de parlamentarios. N° Boletín: 2764-07, ingresado el miércoles 1 de agosto, 2001.

Este sería el último Proyecto presentado antes de la reforma de la Constitución realizada el año 2005.

6. Boletín 4115 – 07.

El miércoles 22 de marzo de 2006, los Diputados de Renovación Nacional Francisco Chahuán Chahuán, René Aedo Ormeño, Karla Rubilar Barahona y Ximena Valcarce Becerra, presentaron una moción para reformar el actual inciso segundo del artículo 51 de la Constitución con el objeto de limitar la reelección de Diputados y Senadores.⁹²

Esta Reforma Constitucional consistía en reemplazar la segunda oración del inciso segundo del artículo 51 de la Constitución por lo siguiente: “Los Diputados podrán ser elegidos en forma consecutiva en sus cargos hasta por tres períodos, mientras que los Senadores sólo podrán serlo consecutivamente, por dos períodos.”⁹³

Pero además, este grupo de parlamentarios consideró incorporar una disposición transitoria, la cual disponía: “Las modificaciones dispuestas en el artículo 51º inciso segundo, se aplicarán respecto de los Diputados y Senadores en ejercicio, a partir de las siguientes elecciones parlamentarias, considerando para tales efectos que el período que actualmente ejercen es el primero”.

En cuanto a la argumentación propiamente tal del Proyecto, una vez más se destaca el plano de desigualdad en que compiten los nuevos aspirantes y quienes van por la reelección. Sobre el particular los Diputados señalan: “principalmente se trata de efectuar modificaciones con el objeto de nivelar las oportunidades de quienes pretenden desafiar a los que actualmente se encuentran en el ejercicio del poder (los incumbentes). Estos últimos, de decidir volver a presentarse a elecciones, lo hacen con

92 PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma la Constitución Política de la República limitando la reelección de los Diputados y Senadores. N° Boletín: 4115-07, ingresado el miércoles 22 de marzo, 2006.

93 NOTA DE LOS AUTORES: El antiguo artículo 47 de la Constitución Política pasó a ser el actual artículo 51 luego de la reforma constitucional del año 2005.

todas las ventajas que implica disponer de las estructuras administrativas, logísticas, de medios de comunicación, de contactos y de poder ocupar un lugar de privilegio en cualquier acto público”.⁹⁴ Asimismo se advierte que la reelección indefinida trae aparejada “el riesgo de la corrupción, la falta de renovación de las elites, el debilitamiento de la clase política y el favorecimiento de la formación de alianzas y vínculos “clientelares” entre representantes políticos y grupos de interés”.⁹⁵

En esta línea, la iniciativa buscaba un punto medio entre “la necesidad de permitir la renovación de los representantes en el Parlamento, con el objetivo de promover el bien común, la alternancia en el poder, la mayor eficacia en el ejercicio de los cargos, la participación de la ciudadanía y la posibilidad de que quien lo ha hecho en forma exitosa pueda continuar sometándose a la voluntad del escrutinio público, promoviendo con ello a su vez, los proyectos a largo plazo.”⁹⁶

Por último, respecto de la cláusula transitoria propuesta por los parlamentarios, su legitimidad es evidentemente dudosa. ¿Por qué razón no debiesen computarse la totalidad de períodos que cada parlamentario ha ocupado en el cargo? Una posición sostendrá que los parlamentarios tienen derechos adquiridos, particularmente a ser reelegidos indefinidamente, por lo cual una nueva normativa no puede tener efectos retroactivos que los perjudiquen. De esta manera, podrá limitarse la reelección pero no podrán computarse los períodos ya ejercidos porque esto sería inconstitucional. Por su parte, otros tenderán a sostener que en realidad no son derechos adquiridos sino meras expectativas las que tienen los parlamentarios, por lo cual no habría inconvenientes en computar los períodos anteriores.

7. Boletín 4499 – 07.

Con fecha 7 de septiembre de 2006, los parlamentarios René Alinco Bustos (PPD), Marco Enríquez-Ominami Gumucio (Independiente), Ramón Farías Ponce

⁹⁴ CHAHUÁN, Francisco; AEDO, René; RUBILAR, Karla y VALCARCE, Ximena. “Moción de Proyecto de Ley”. Boletín 4115-07.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ Ídem.

(PPD), Tucapel Jiménez Fuentes (PPD) y Ximena Vidal Lázaro (PPD), presentaron un Proyecto de Reforma Constitucional – rechazado – , que tenía por objeto establecer un límite a la reelección a los cargos de Diputado, Senador y Concejal. Respecto a los parlamentarios la iniciativa proponía que el artículo 51 de la Constitución fuese sustituido por el siguiente: “Las elecciones de Diputados y de Senadores se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios sólo podrán ser reelegidos por una sola vez para el período inmediatamente siguiente.”⁹⁷

Este Proyecto de Reforma Constitucional se basa fundamentalmente en la discriminación que significa en definitiva un sistema que permite la reelección indefinida. Sobre el particular, el texto de la moción señala: “una de las limitaciones que más incidencia tiene en la renovación del Congreso Nacional y de los Gobiernos locales, es la dificultad que para un simple ciudadano existe en triunfar electoralmente sobre un parlamentario o concejal en ejercicio. No sólo por los recursos económicos y partidistas empleados en ello, sino además porque el lugar notorio y privilegiado que ocupa dicha autoridad en cualquier acto público y la tribuna permanente que puede llegar a ostentar en los medios de comunicación impiden la rotación, la cual es enormemente necesaria para las renovaciones reestructuraciones que el Chile de hoy requiere”.⁹⁸

8. Boletín 4701 – 07.

El martes 5 de diciembre de 2006, el Diputado Rodrigo González Torres (PPD) presentó una Reforma Constitucional para limitar la reelección de Diputados y Senadores a un solo período.⁹⁹

97 PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma constitucional que establece un límite a la reelección para los cargos de Diputado, Senador y Concejal. N° Boletín: 4499-07, ingresado el jueves 7 de septiembre, 2006.

98 ALINCO, René; ENRÍQUEZ-OMINAMI, Marco; FARIAS, Ramón; JIMÉNEZ , Tucapel y VIDAL, Ximena. “Moción de proyecto de ley”. Boletín 4499-07.

99 PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitucional que limita la reelección de Diputados y Senadores. N° Boletín: 4701-07, ingresado el martes 5 de diciembre, 2006.

Esta moción incorpora un nuevo argumento al debate que, si bien no consta su fuente, resulta interesante analizar. En efecto el Diputado señor González indica: “Que la experiencia en los últimos 15 años nos ha mostrado una realidad en la cual, las mismas personas son quienes ejercen los mismos cargos y se eternizan en ellos por años. Lo que en sí no es malo, pues supone que a esas personas, cuyos cargos son de elección popular, se las ha vuelto a elegir porque han desarrollado de buena manera sus cargos. No obstante, tal afirmación no es siempre correcta, si consideramos que el voto en Chile se ejerce pensando en un partido político o en una coalición determinada. La inmensa mayoría del país vota, actualmente, por la Concertación de Partidos por la Democracia, una mayoría relativa lo hace por la denominada Alianza por Chile y otros muchos por otras corrientes políticas. Lo que queremos significar con ello es que las personas en Chile confían en las ideas representadas por determinadas personas, y en este bien entendido poco importa el nombre del candidato, como no sea para una elección determinada (para saber por quién se vota como sí interesa saber a qué sector político adscribe)”.

Lo anterior pareciera contradecir al estudio citado anteriormente que señalaba que para el 55% de los votantes tenía especial relevancia la persona del candidato. En realidad, para efectos del presente análisis ambas afirmaciones nos llevan a la misma conclusión dado que en uno u otro caso la reelección indefinida resulta contraindicada para la democracia. En el primer caso porque si se vota atendiendo especialmente a la persona respectiva, siempre ésta prevalecerá por sobre el que intenta incorporarse en la arena política. En el segundo caso, esto es cuando las personas no son lo importante sino las ideas que representan, el efecto se repite en la medida que son los propios partidos quienes deciden presentar nuevamente al mismo personaje para el cargo respectivo.

9. Boletín 4891 – 07.

Los Diputados Marcelo Díaz Díaz, Alfonso De Urresti Longton, Fidel Espinoza Sandoval, Clemira Pacheco Rivas, Dense Pascal Allende, Fulvio Rossi Ciocca y Raúl Sunico Galdames, todos del Partido Socialista, presentaron el día jueves 8 de marzo

de 2007, un nuevo Proyecto de Reforma Constitucional, que sustituye el artículo 51 de la Constitución, la expresión “Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos” por la siguiente “Los Diputados podrán ser reelegidos en sus cargos por una sola vez. Los Senadores no podrán ser reelegidos”.¹⁰⁰

Esta moción propone un modelo que pretende limitar la reelección de Diputados e impedir la de Senadores, sin perjuicio de que postulen nuevamente al Congreso Nacional al cabo de un período sin ejercer el poder en el respectivo escaño.

Desde el 8 de marzo de 2007 este Proyecto se encuentra en el primer trámite constitucional en el Senado, particularmente en el primer informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, sin urgencia.

10. Boletín 5429 – 07.

El martes 30 de octubre de 2007, fue presentado un Proyecto de Reforma del artículo 51 de la Constitución Política, referido a la elección de Diputados y Senadores, por los parlamentarios Jorge Burgos Varela (PDC), Juan Bustos Ramírez (PS), Alberto Cardemil Herrera (Independiente), Guillermo Ceroni Fuentes (PPD) y Edmundo Eluchans Urenda (UDI).¹⁰¹

Este Proyecto modificaba el inciso segundo del artículo 51 de la Constitución de la República, el cual era reemplazado por el siguiente: “Las elecciones de Diputados y de Senadores se efectuarán conjuntamente. Los Senadores podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo sólo por una vez; los Diputados, en cambio, podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo por dos períodos.”

¹⁰⁰ PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Modifica el artículo 51 de la Constitución Política de la República estableciendo reglas especiales en materia de reelección de cargos parlamentarios. N° Boletín: 4891-07, ingresado el jueves 8 de marzo, 2007.

¹⁰¹ PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma el artículo 51 de la Constitución Política de la República en lo referido a la elección de Diputados y Senadores. N° Boletín: 5429-07, ingresado el martes 30 de octubre, 2007.

Los patrocinantes de la moción fundamentan la iniciativa en primer lugar en la constatación de la desigualdad en la competencia eleccionaria, acusando que la posibilidad de que una persona que viene del mundo privado acceda a un cargo de elección popular, desplazando a alguien que detenta el cargo es muy difícil y se daría en situaciones excepcionales.

Además este grupo de parlamentarios señala una serie de consecuencias que se deberían al ejercicio excesivamente prolongado de los cargos parlamentarios, dentro de las cuales destacan la falta de renovación de ideas y propuestas, el menoscabo de la respetabilidad e independencia de la Cámara y del Senado, y adicionalmente indican el riesgo de ser fuente de corrupción. En efecto, la iniciativa señala a la letra: “La reelección indefinida de quienes desempeñan distintos cargos en el aparato del Estado representa, en nuestra opinión, un grave riesgo para nuestro sistema democrático, fomentando el clientelismo político, la falta de renovación y de acceso de nuevas personas al servicio público”.

Este Proyecto permitía que los Senadores pudieran permanecer hasta por 16 años consecutivos en el Senado y para volver a él, tendrían que dejar pasar un período completo. En el caso de los Diputados, éstos podrían desempeñar sucesivamente hasta tres períodos (12 años), debiendo dejar pasar uno para poder volver nuevamente. En este sentido el Proyecto es poco claro porque no especifica si el tope de reelecciones se refería al cargo mismo de parlamentario o se establecía en relación al distrito o circunscripción que se representaba, de tal manera que bastaría con levantar la candidatura por un lugar distinto para que el límite quedara sin aplicación.

Ahora bien, el 12 de agosto de 2009 el Proyecto fue rechazado por la Cámara Baja, obteniendo 70 votos a favor, 19 en contra y 11 abstenciones. De esta manera este Proyecto fue rechazado por falta de quórum constitucional en la medida que se requería de los tres quintos de los señores Diputados en ejercicio, es decir, 72 votos.

Sin perjuicio que el Proyecto haya sido rechazado, resulta interesante ver los principales argumentos que se dieron en la discusión. Así, un argumento recurrente fue

que este Proyecto provocaría que los parlamentarios que resulten elegidos no volverían nunca más a sus distritos o circunscripciones porque no tendrían ningún inventivo, por un lado; y por otro, que esta iniciativa le quita a la ciudadanía su derecho a elegir a la persona que quiera.¹⁰² En el mismo sentido también se sostuvo por quienes eran contrarios al Proyecto que éste: “es inconstitucional y antidemocrático por esencia, porque jamás debemos quitar ese derecho que tiene el pueblo de decidir quiénes serán sus representantes”.¹⁰³ Asimismo se señala que se estaría despreciando la experiencia y la opinión de nuestro pueblo.¹⁰⁴⁻¹⁰⁵

Por su parte, quienes se encontraban a favor de la iniciativa, a la hora de analizar el actual sistema de elecciones parlamentarias en relación a la posibilidad de reelección indefinida, coincidieron en afirmar que: “este mecanismo otorga una ventaja a la reelección de los parlamentarios en ejercicio que es evidente. Si ha habido cambios, ha sido básicamente por la decisión individual de los parlamentarios, pero no nos engañemos entre nosotros, no es porque existan condiciones de competencia equitativas para evitar la reelección. Eso no es así.”¹⁰⁶ Evidentemente esta posición, no trató el debate como si fuese un ataque en contra de quienes llevasen muchos años en sus cargos, ni tampoco como un problema del desprestigio del Parlamento, sino exclusivamente desde la perspectiva de las elecciones en relación al derecho de la igualdad: “indudablemente, este Proyecto apunta a que exista un mayor grado de igualdad de oportunidades y una efectiva participación en los procesos electorarios”.¹⁰⁷

11. Boletín 6732 – 07.

102 Honorable Diputado Ignacio Urrutia Bonilla, sesión 118ª de la Cámara de Diputados, martes 18 de diciembre de 2007, Modificación de la Constitución Política en relación con la elección de Diputados y Senadores, página 118.

103 Honorable Diputado José Pérez Arriagada, sesión 118ª de la Cámara de Diputados, martes 18 de diciembre de 2007, Modificación de la Constitución Política en relación con la elección de Diputados y Senadores, página 33.

104 Honorable Diputado Juan Lobos Krause.

105 En el mismo sentido el honorable Diputado Sergio Ojeda Uribe: “...no se debe perder la experiencia y la sabiduría de los que llevan años como parlamentarios...”.

106 Honorable Diputado Gonzalo Duarte, sesión 118ª de la Cámara de Diputados, martes 18 de diciembre de 2007, Modificación de la Constitución Política en relación con la elección de Diputados y Senadores, página 26.

107 Honorable Diputado Fulvio Rossi, sesión 118ª de la Cámara de Diputados, martes 18 de diciembre de 2007, Modificación de la Constitución Política en relación con la elección de Diputados y Senadores, página 42.

El 7 de octubre de 2009 los Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (PDC) y señores Carlos Bianchi Chelech (Independiente), Camilo Escalona Medina (PS), José Antonio Gómez Urrutia (PRSD), Guillermo Vásquez Úbeda (PRSD), presentaron un nuevo Proyecto de Reforma Constitucional que limita la reelección de los parlamentarios.¹⁰⁸

La iniciativa modifica el inciso segundo del artículo 51 de la Constitución Política en el siguiente sentido: “Las elecciones de Diputados y de Senadores se efectuarán conjuntamente. Los Senadores podrán ser reelegidos por una vez para el período siguiente. Los diputados podrán ser reelegidos hasta por dos períodos sucesivos. Para efectos de la reelección será indiferente si el Senador o Diputado se presenta como candidato por la misma o una distinta circunscripción o distrito, respectivamente, por la cual fue elegido originalmente.”.

Asimismo, este Proyecto contempla una disposición transitoria que permite a los Diputados que hayan sido reelegidos por más de dos períodos y los Senadores que hayan sido reelegidos más de una vez, poder presentarse como candidatos en la siguiente elección para ser reelegidos una vez más. Lo mismo sucede con los Diputados que hayan sido reelegidos por una sola vez y los Senadores que completen su primer período.

Desde el 7 de octubre de 2009 este Proyecto se encuentra en el primer trámite constitucional en el Senado, particularmente en el primer informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, sin urgencia.

12. Boletín 6887 – 07.

¹⁰⁸ PROYECTO DE LEY. Limita la reelección de los parlamentarios. N° Boletín: 6732-07, ingresado el miércoles 7 de octubre, 2009.

El último Proyecto en tramitación fue presentado el miércoles 14 de abril del año 2010, por el Senador Francisco Chahuán Chahuán (RN).¹⁰⁹

Este Proyecto propone reemplazar la segunda oración del inciso segundo del artículo 51º de la Constitución, por la siguiente: “Los Diputados podrán ser elegidos en forma consecutiva en sus cargos hasta por tres períodos, mientras que los Senadores, sólo podrán serlo consecutivamente, por dos períodos”.

Asimismo, contempla una disposición transitoria que dispone: “Las modificaciones dispuestas en el artículo 51º inciso segundo, se aplicarán respecto de los Diputados y Senadores en ejercicio, a partir de las siguientes elecciones parlamentarias, considerando para tales efectos que el período que actualmente ejercen es el primero”.

En cuanto a su razonamiento, por un lado alude al conflicto de interés existente entre los liderazgos políticos; y, por otro, a la igualdad de oportunidades para participar en la vida pública. Agrega además que el Proyecto tiene como objetivo “promover el bien común, la alternancia en el poder, la mayor eficiencia en el ejercicio de los cargos, la participación de la ciudadanía y la posibilidad de que quien lo ha hecho en forma exitosa pueda continuar sometiéndose a la voluntad del escrutinio público, promoviendo con ello a su vez, los proyectos de plazo”.

Finalmente, respecto de las desventajas que presenta el actual sistema de reelección, este Proyecto señala, entre otras, las siguientes: el enquistamiento nocivo de las élites en el poder, eventuales riesgos de corrupción y el favorecimiento de la formación de alianzas y vínculos “clientelares” entre representantes políticos y grupos de interés.

Actualmente este Proyecto se encuentra en el primer trámite constitucional, sin urgencia.

109 PROYECTO DE LEY. Limita la reelección de los parlamentarios. N° Boletín: 6887-07, ingresado el miércoles 14 de abril de 2010.

13. Conclusiones.

De todo lo aquí expuesto, se hace evidente que la reelección parlamentaria es un tema vigente en la discusión, puesto que ha reaparecido en todos los períodos legislativos. También se puede apreciar que, aún cuando existe la necesidad de legislar, no hay acuerdo respecto a cuál Cámara (Diputados, Senadores o ambas) y tampoco en cuanto al número de períodos. En efecto, el rango de restricción ha sido diverso, existiendo propuestas tendientes a limitar la reelección de forma absoluta, hasta la propuesta de restringirla por un número mayor o menor de períodos, según se trate de Diputados o Senadores.

Es significativo destacar aquí que los parlamentarios que han promovido esta discusión y presentado propuestas de reformas pertenecen a los diversos sectores del espectro político.

Esto es relevante dado que se trata de una norma de rango constitucional que requiere un acuerdo mayoritario para poder ser reformada.¹¹⁰ Cabe preguntarse entonces: si hay propuestas de ambos sectores, y estas se han reiterado a lo largo de los años, ¿quién y por qué detiene la tramitación de estos Proyectos?

No queremos aquí poner la sospecha sobre las intenciones de los parlamentarios, sino señalar que este es el punto en que se encuentran los intereses de la comunidad política toda, con los particulares de los parlamentarios y donde la distinción del real interés personal y la prioridad del bien común, si no se hace difusa, es al menos muy difícil de distinguir.

En este sentido es conveniente volver sobre la necesidad de la publicidad de la discusión, puesto que es la única manera de que toda la comunidad política pueda

¹¹⁰ NOTA DE LOS AUTORES: Conforme lo establece el artículo 127º de la Constitución Política, tratándose de una reforma constitucional que recaee en su capítulo V, requiere de un quórum de aprobación de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio.

efectivamente tener el control sobre quienes deben velar por ella, y así garantizar su legitimidad en el ejercicio del poder.

CAPITULO VII
ARTÍCULO 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980: LA VISIÓN DEL
CONSTITUYENTE Y LA DEL LEGISLADOR.

En la historia del artículo 47 de la Constitución, actual artículo 51, se debatió en extenso acerca de los principios y procedencia de la reelección parlamentaria, pudiendo encontrarse varias voces que abogaban por una limitación expresa.

En este sentido el señor Diez, en la sesión N° 11 del 30 de octubre de 1973, sostuvo que “será necesario revisar, por ejemplo, el sistema de generación y composición del Senado, prohibiendo la reelección de sus miembros, y garantizar su estabilidad y efectividad dotándolo de importantes facultades que tiendan a controlar los excesos que pueda cometer el Presidente de la República en su gestión gubernativa, para constreñirlo a que su conducta no se aparte del marco jurídico institucional”.¹¹¹ Y añade más adelante “por otra parte, en principio, no es partidario de la reelección de los Senadores, como tampoco del Presidente de la República. Deben considerar que el Senado no es necesario renovarlo en su totalidad. Todo esto supone un estudio de la mecánica. Hay que hacer un estudio de la duración del período presidencial y relacionarlo con el del Senado y de la Cámara de Diputados. La Cámara Alta puede renovarse por tercios, debe tener la voz de la experiencia y un período más largo que el de Presidente de la República. Un Senado que dure ocho años, y seis el Jefe del Estado. En esta forma, con una vez que alguien esté en el Senado basta y sobra.”¹¹²

111 HISTORIA DE ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. [en línea]. <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/historias_Ley_constitucion_por_articulo>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011]. Artículo 49, Sesión N° 11 del 30 de octubre de 1973. Págs. 9 - 10.

112 HISTORIA DE ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. [en línea]. <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/historias_Ley_constitucion_por_articulo>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011]. Artículo 49, Sesión N° 11 del 30 de octubre de 1973. Pág.18.

Por su parte, señor Cantero, en la discusión en Sala, indicó: “me gustaría incorporar dos ideas: limitar la reelección a dos períodos para los Diputados y a uno para los Senadores, de manera de acotar el ejercicio del cargo y permitir mayor movilidad. Creo que eso da más expresión democrática y una participación mayor (...) Yo quiero reivindicar esa norma y anuncio que insistiré majaderamente hasta que logre reponerla. Creo que las regiones merecen representantes genuinamente exponentes de las inquietudes y necesidades de ellas, con más representatividad y mayor legitimidad. Además, necesitan un discurso político y vocerías en el Parlamento propios. A mi juicio, la cuestión es ineludible.”¹¹³

Como puede observarse ha existido una radical diferencia entre el constituyente y el legislador, en la visión que han tenido respecto de la reelección parlamentaria, siendo partidarios de su limitación los primeros y, por el contrario, de naturaleza indefinida los segundos.

Un primer factor incidente en esta materia es sin duda que a diferencia de los parlamentarios, el constituyente de 1980 pudo tratar esta materia con muchísima mayor independencia de sus intereses personales, en la medida que el Texto Constitucional tendría efecto varios años después y, probablemente, a ellos no les afectaría. De este modo, muchos de los que participaron en la elaboración de la Constitución del 80 coincidieron en la necesidad de limitar la reelección parlamentaria en la medida que consideraban que esta era funcional para mejorar la calidad de la democracia.

Por el contrario, cuando analizamos el debate en sede legislativa, sin perjuicio de los Proyectos presentados para limitar la reelección, es evidente que, por alguna razón, la posibilidad de ser reelegido indefinidamente se ha mantenido en el tiempo. Y, en nuestra opinión, tiene una incidencia relevante la falta de independencia que

113 HISTORIA DE ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. [en línea]. <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/historias_Ley_constitucion_por_articulo>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011]. Artículo 49, Sesión N° 11 del 30 de octubre de 1973. Págs. 253 – 254.

padecen tanto Senadores como Diputados para tratar esta materia dado que una eventual limitación de la reelección los afectará directamente a ellos.

Prueba de lo anterior son los Proyectos presentados donde en algunos de ellos se ha estipulado un tratamiento diferente para los que actualmente se encuentren ejerciendo algún cargo.

CAPITULO VIII

ANÁLISIS COMPARADO.

1. Introducción.

El presente capítulo¹¹⁴ tiene por objeto realizar un examen comparado de algunos sistemas políticos y electorales occidentales, a fin de reconocer la manera en que dentro de ellos se ha resuelto la tensión entre los derechos de libre elección y participación de los cargos públicos y la reelección.

Antes de la presentación sistemática de nuestro estudio, creemos conveniente hacer una indicación respecto del alcance que podemos darle a las comparaciones dentro de nuestra área de estudio, puesto que, como veremos, no existen dos democracias estrictamente iguales, o dicho de otro modo, existen tantas democracias como países que la declaran su sistema de gobierno.

En este sentido entendemos que el factor que hace semejantes estos sistemas es el igual intento por materializar en la vida política los ideales que la democracia representa, aplicando, dentro de sus sociedades, las diversas posibilidades que este marco permite. La legitimidad que éste tenga, dependerá de cuánto se adecúan, en el hecho, con la noción de democracia que los miembros de esa comunidad profesan.

Así, afirmar la diversidad no significa que entre unas y otras no se puedan establecer ciertas similitudes, sino reconocer que exige, al hacerlo, tener en cuenta que cada una de ellas es reflejo de una idiosincrasia particular, determinada por una serie de circunstancias propias (demográficas, territoriales, históricas, culturales, etc.) y por lo tanto con soluciones particulares para la realización de sus ideales. De aquí que una

114 NOHLEN, Dieter. Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992. [en línea]. <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/nohl.pdf>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].

solución adoptada en un país y aceptada como democrática, aún siguiendo los mismos principios, pueda aparecer en otro como totalitaria.

Es en razón de lo anterior que hemos circunscrito nuestro análisis a establecer las fórmulas que se han implementado en los diversos países, como intento por solucionar la tensión existente entre el libre e igual acceso a los cargos de elección popular, principio democrático originario, y la necesidad de regular (restringir o limitar) la reelección y la entrada de los candidatos para garantizarlo.

Para mayor claridad en la exposición, primero describiremos a grandes rasgos los sistemas de gobierno adoptados por los países escogidos y luego las diversas soluciones políticas estructurales implementadas para garantizar los principios democráticos en cuanto al sistema electoral, la regulación del financiamiento y gasto electoral, para finalmente presentar los límites que ponen a la reelección.

Los sistemas a comparar los hemos seleccionado en base a dos criterios. El primero tiene en cuenta tradiciones democráticas de larga data, que representen sistemas parlamentarios y presidenciales. Este grupo está compuesto por Francia y Estados Unidos. El segundo grupo está integrado por democracias latinoamericanas que han tenido una discusión reciente sobre esta materia y han adoptado sus propias soluciones. Aquí revisaremos el sistema de México y Argentina.

2. Francia.

Si bien en Francia se originan gran parte de los ideales que fundan el constitucionalismo, y luego las democracias modernas, lo cierto es que el sistema más estable que ha tenido es el actual: la Quinta República inaugurada con la Constitución de 1957.

Los sucesivos cambios políticos han estado presentes desde la Constitución de 1791, (derribada en 1793), y ha estado seguido de monarquías, emperadores y gobiernos totalitarios. Es sólo luego de la crisis de las colonias y la reforma de De

Gaulle que se instala el nuevo Gobierno Constitucional, hoy por hoy, fortalecido y legitimado.

El régimen vigente tiene una serie de peculiaridades que hacen muy difícil catalogarlo dentro de alguno de los modelos tradicionales. Para algunos presidencialista, para otros parlamentario, para otros mixto, lo cierto es que todas estas posibilidades pueden ser contempladas en este sistema que se caracteriza por el ejercicio directo de la soberanía por parte de los ciudadanos, a través de la elección del Presidente de la República y los miembros de la Asamblea Nacional (Diputados), los que operan como mecanismos de control recíproco, generando un dinamismo interno bastante particular puesto que, bajo ciertas condiciones ambos pueden destituirse.

El Parlamento está compuesto por dos Cámaras. Por una parte está la Asamblea Nacional compuesta por quinientos setenta y siete miembros electos por vía directa.¹¹⁵ Sus miembros duran cinco años en su cargo, tiempo en que se renueva completamente. Este órgano, además de su función legislativa, opera como control político sobre el Gobierno que dirige el Primer Ministro, contando la facultad de destitución, pero puede ser disuelta por el Presidente de la República.

El Senado por su parte es un órgano eminentemente legislativo. Está compuesto por 217 miembros que duran 8 años en sus cargos. Su composición se renueva por mitades.

2.1. Sistema electoral.¹¹⁶

La elección de los parlamentarios es de carácter uninominal y se realiza en dos vueltas. Para la primera se presentan todos los candidatos que deseen. La segunda se

¹¹⁵ CONSTITUCIÓN DE FRANCIA. Art. 24° inc. 2: "Los Diputados de la Asamblea Nacional serán electos por voto directo".

¹¹⁶ NOTA DE LOS AUTORES: La ley electoral actualmente vigente, que restablece la votación mayoritaria uninominal tras un paréntesis de elección proporcional, es la Ley N° 86-825 de 11 de julio de 1986. (Fuente: La Ley Electoral N° 86-825 de 11 de Julio de 1986. [en línea]. <<http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/eleccion.asp>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].

lleva a cabo con los que obtengan un porcentaje igual o mayor al 12,5% de los electores inscritos. Entre ellos se escoge el representante por mayoría relativa.

2.2. Regulación del financiamiento y gasto electoral.

En una reciente reforma al sistema electoral se han incorporado límites al gasto electoral, se ha regulado la procedencia de los recursos y fijado la obligación de declaración patrimonial.¹¹⁷

2.3. Límites a la reelección.

Según el ordenamiento interno del país, los únicos límites para ser parlamentario, son la edad mínima de 23 años, y compatibilidades cívicas, sin límites a la reelección de los parlamentarios que ejercen el cargo.

Cada parlamentario debe presentar a su elección un suplente, quien ocupará su cargo en caso de que éste sea nombrado al Gobierno o incurra en alguna inhabilidad. El suplente no podrá presentarse a elección contra el titular de su escaño.

3. Estados Unidos de Norte América.¹¹⁸

Desde el año 1776, en que se dicta la Constitución de Estados Unidos no existían límites a la reelección, pero en 1990 se inicia una gran discusión en este país en torno a este tema.

Aún cuando el sistema original generaba estabilidad y se consideraba parte de la tradición democrática del país, la nueva realidad social marcada por la diversidad de los habitantes y ciudadanos de los Estados, propuso preguntas al sistema.

¹¹⁷ NOTA DE LOS AUTORES: Dada la intención descriptiva de este apartado nos limitaremos a señalar los aspectos fundamentales. Para mayor información recomendamos revisar la Ley Orgánica de Elecciones francesa.

¹¹⁸ ANDRADE, Eduardo. Deficiencias del sistema electoral norteamericano. México DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2001. [en línea]. <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=6>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].

Producto de esta discusión se estableció la autonomía de los distintos Estados para establecer limitaciones a la reelección, lo que generó que en la actualidad existan diecisiete (de los cincuenta Estados) que tengan como máximo tres reelecciones consecutivas, luego de las cuales, el candidato que quiera volver a ocupar el cargo, debe esperar un período sin postular.

3.1. Sistema electoral.

Para efectos del sistema electoral, en el caso de Estados Unidos debemos distinguir entre el sistema utilizado dentro de los Estados y a nivel Nacional.

Respecto del primero hay una elección directa uninominal, pero dado el marcado sistema bipartidista, se encuentra gobernado por dos grandes bloques.

A nivel nacional la elección es indirecta y se realiza por medio de electores que tienen votos proporcionales a la cantidad de sufragios recibidos. Es por medio de ellos que se consigue la representatividad, determinada por la cantidad de ciudadanos del Estado.

3.2. Financiamiento y gasto electoral.

Aquí, tal vez más que en ningún otro país del continente, se ha incorporado la doctrina del “mercado electoral”. Dada la existencia de un marcado sistema bipartidista, el juego de propuestas se ha traducido en el intento de cautivar al llamado votante medio.

Señalar esto es relevante, puesto que para cautivar al electorado se han creado diversos mecanismos, cuyo costo de realización es altísimo. Aquí entran entonces los intereses de los grande grupos económicos para financiar las campañas electorales.

Ahora bien, aún cuando se autorizan los aportes de privados para las campañas, el control está dado por la obligación de declararlos, con lo cual se transparenta quienes son los que se han vinculado con las diversas campañas.

3.3. Límites a la reelección.

Existen normas de aplicación para todos los Estados que forman parte de Estados Unidos y son: tener nacionalidad norteamericana y edad mínima. Dentro de los Estados que han modificado sus sistemas electorales, se agrega no haber ocupado el cargo al que se postula en los tres períodos anteriores de forma consecutiva.

4. México.¹¹⁹

La tradición democrática de este país, aún cuando institucionalmente (o estructuralmente) es de larga data, se encuentra recientemente renovada en su práctica, luego de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuviera varias décadas en el poder.

En esos años, aún cuando existía una división de los poderes, donde el Parlamento gozaba de una independencia declarada, en la práctica el control del Partido de Gobierno era total, entre otras razones, producto del gran poder que concentraba el Presidente como figura de liderazgo político al que le debían una cierta obediencia todos sus correligionarios. Así, teniendo el respaldo del Presidente, los parlamentarios garantizaban sus cupos y reelección.

Terminado el largo período de este partido, se propusieron una serie de cambios tendientes a impedir que este tipo de apropiaciones del poder público por parte de un partido se repitiera. Así fue como se dispuso el sistema parlamentario que rige en la actualidad, con límites fijos para la reelección.

¹¹⁹ CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*. [en línea]. <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=697>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].

4.1. Sistema electoral.

El sistema mexicano de elecciones está determinado según el rango territorial de que se trate. Así, existe un sistema para las elecciones particulares dentro de los distritos (que son como Estados) y aquellos que son de rango nacional.

Para los sistemas particulares se trata de una elección directa, uninominal, de mayoría. Los candidatos pueden participar como parte de una lista o como independientes, aunque la regla general ha sido que vayan en listas puesto que la gran masa electoral reconoce con mayor facilidad a los bloques que a los candidatos independientes.

Otro factor significativo en este país, es la diversidad étnica que lo compone. A raíz de esto se ha producido una discusión respecto de su derecho de representación cautelada, es decir, garantizarles una cierta participación en las Cámaras a nivel nacional, de manera que siempre cuenten con un representante y no deban someterse al escrutinio mayoritario.¹²⁰

4.2. Regulación del financiamiento y gasto electoral.

Como parte de las mismas reformas electorales introducidas en los años noventa, se incorporó el límite al financiamiento electoral. Aquí lo que se buscaba era impedir que los grandes grupos económicos manejaran de forma indirecta el Parlamento generando un clientelismo con los parlamentarios.

En México se ha procurado el predominio del financiamiento público sobre el privado, lo que incide en la abundancia de recursos públicos para los partidos.

4.3. Límites a la elección.

¹²⁰ NOTA DE LOS AUTORES: Aún cuando fuera adoptado este sistema, sería interesante evaluar si esos representantes pueden o no estar sujetos a limitaciones en su reelección, puesto que en ellos también pueden producirse las mismas falencias o efectos negativos que acarrea la incumbencia.

Actualmente existe como límite la reelección inmediata, es decir, está prohibido presentarse a la reelección luego de cada período en el cargo. Esta limitación opera tanto a nivel federal como local y se encuentra prevista en los artículos 59 y 116 (respectivamente) de la Constitución mexicana

5. Argentina.

Desde sus orígenes Argentina cuenta con un Gobierno Federal, encargado de velar por la unidad y protección de todas las provincias, como del cumplimiento y garantía de los derechos y garantías previstas para un Estado Republicano.

Durante su historia ha tenido largos períodos democráticos, interrumpido a finales del siglo XX por una durísima dictadura militar.

5.1. Sistema electoral.

La elección de los Diputados es directa, de carácter uninominal y su número se calculará en proporción a la cantidad de habitantes que tiene la provincia.

En el caso del Senado, este se compondrá por tres Senadores representantes de cada provincia. Dos de estos cupos serán ocupados por los representantes del partido político que obtenga la primera mayoría y el restante por un representante del partido que obtenga la segunda.¹²¹

5.2. Financiamiento electoral.

Se prohíben donaciones anónimas; de sindicatos; de contratistas del Estado; y de empresas de juego de azar. Además se encuentran prohibidas las donaciones de las personas naturales y jurídicas extranjeras como también de otros Estados.

¹²¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Artículo 54º: "... correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos".

Finalmente se fija un límite al monto de los aportes y existe un sistema de subsidios estatales directos.

Además la legislación argentina contempla topes al gasto electoral, límites a la duración de las campañas y reglas de transparencia financiera.

5.3. Límites a la elección.

Para el caso de los Diputados, además de los requisitos de edad (veinticinco años), ciudadanía (al menos cuatro) y residencia (dos o más en el lugar) no existe ningún límite para la postulación a Diputado. Distinto es el caso de los Senadores, quienes, además de los anteriores, deben cumplir con un ingreso anual mínimo, según se dispone en el artículo 55º de la Constitución: disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente.

País	Sistema	Reelección	Gasto electoral	Tipo de elección
Francia	Mixto	Libre Ilimitada	Regulado: Público Privado	Diputados: directa. Senadores: indirecta.
Estados Unidos (33 estados)	Presidencialista	Libre Ilimitada	Regulado	Directa
Estados Unidos (17 estados)	Presidencialista	Limitada: 3 períodos consecutivos.	Regulado	Directa
México	Presidencialista	Prohibida de forma consecutiva.	Regulado	Directa
Argentina	Parlamentarista	Libre	Regulado	Directa
Chile	Presidencialista	Libre	Regulado	Directa

CONCLUSIONES FINALES.

En el presente acápite presentaremos nuestras conclusiones en virtud de lo que hemos expuesto en los capítulos anteriores y ofreceremos una propuesta personal frente al tema de la legitimidad de la reelección parlamentaria.

Sin embargo, nos resulta necesario insistir en forma previa, que todo nuestro análisis se da en el contexto de un sistema electoral binominal. En este sentido, consideramos que la reelección ilimitada incrementa aún más uno de los mayores efectos negativos de este sistema, a saber, desfavorecer el pluralismo político, en la medida que otorga enormes facilidades a los incumbentes para lograr su reelección.

Reiteramos también que la inhibición de la reelección parlamentaria afecta directa, y en forma potencialmente negativa, la carrera de los congresistas en ejercicio y los intereses de corto plazo de los partidos políticos representados en el Parlamento.

De esta manera, muchos verán amenazadas sus aspiraciones políticas o las de sus partidos en esta discusión.

Ahora bien, realizadas estas advertencias pasaremos a revisar cuales son en conclusión las medidas que mejor favorecen el desarrollo de nuestra democracia, particularmente en la actividad legislativa, desde una perspectiva histórica, doctrinaria y estructural; para finalmente formular nuestra propuesta al problema.

1. Desde una perspectiva histórica.

De lo expuesto en el tercer capítulo de este trabajo resulta evidente que los sistemas políticos de los Estados son dinámicos, por lo que no se puede pretender nunca dar la última palabra, sino más bien concentrar los esfuerzos en generar estructuras que sean capaces de soportar este dinamismo, sin trazar los Derechos

Fundamentales, en tanto afirmaciones que se han conseguido y generalizado como principios en la protección de los individuos.

En este mismo orden de ideas, creemos que nuestro tiempo marcado por el pluralismo y la globalización, es necesario que las discusiones sean tendientes a generar la posibilidad de mayor inclusión y solución pacífica, por medio de la política, de los conflictos y diferencias.

Nos parece de particular relevancia en este sentido, la protección de las minorías y su inclusión, así como el desafío que nos propone la pobreza en muchos sectores del planeta y particularmente dentro de nuestro país. A nuestro entender, este es un asunto político que debiera reflejarse en el ámbito electoral.

2. Desde una perspectiva doctrinaria.

La mayor parte de la comunidad política de nuestro país, se ha apropiado de la noción de Derechos Fundamentales y con mayor o menor claridad estos se constituyen en un criterio de legitimidad en el ejercicio del poder.

Así las cosas, es muy relevante que estos sigan desarrollándose y fortaleciéndose, principalmente en los órganos encargados de establecer las regulaciones para la vida en común.

Desde esta perspectiva se hace muy importante incorporar a la discusión política pública, como contenido de justicia, la afirmación que cada uno de los actores hace sobre estos derechos, de manera de seguir elaborando una concepción política de justicia sobre la cual se juzgue la legitimidad de las actuaciones de los órganos.

Este examen de legitimidad debe realizarse tanto dentro de los órganos del Estado, como dentro del espacio público por medio de la sociedad civil. Para esto es indispensable la transparencia en las actuaciones y sus fundamentos.

Si esto es aplicable para los órganos del Estado en su actuación, es indispensable que forme parte de la forma en que estos se designan, pues, su adecuación a ese contenido de justicia será donde se fundamentará su legitimidad para actuar.

Es relevante la legitimidad, pues en ella se deposita, en gran medida, la estabilidad del sistema democrático y con él, la posibilidad de solución pacífica de los conflictos y la construcción de un proyecto común.

A nuestro parecer, la permanencia ilimitada de algunos ciudadanos en cargos de elección popular, mediados por elecciones que han sido juzgadas como parciales, pone en duda la legitimidad de la que hablamos.

Ciertamente la limitación a la reelección no representa la única solución puesto que se trata de un tema vinculado a diversos aspectos de la vida cívica del país, pero generar un debate permite abrir la discusión sobre su legitimidad y desde luego, verificar en el hecho, la necesidad de implementarla.

Creemos que no existe una sola fórmula adecuada, y que ésta debe formar parte de una discusión sobre la complejidad del sistema en general, donde debe incorporarse el financiamiento electoral, la división territorial, la cantidad de escaños disponibles, la representación del multiculturalismo y, principalmente, el sistema electoral.

3. Desde una perspectiva estructural.

La realidad como la señalamos nos permite afirmar la necesidad permanente de fortalecer los principios democráticos, de participación libre e igual en la vida política de la comunidad y el ejercicio del poder en ella, como vía de asegurar su permanencia pacífica.

En este sentido y bajo las condiciones democráticas, creemos que la inclusión de la diversidad de actores, no constituye una amenaza, sino una oportunidad para aprovechar esa misma diversidad al servicio de toda la comunidad política. Esto, tanto por el enriquecimiento de nuestro sistema con las experiencias externas, como por la historia de nuestro país.

Por lo anterior justificamos la necesidad de preguntarse acerca de la conveniencia o inconveniencia de establecer límites a la reelección parlamentaria, puesto que aparece como un mecanismo que tiene su origen en esa pretensión.

El principal argumento en contra es la pérdida de experiencia y aprendizaje que la no reelección provocaría, particularmente en el caso de quienes han desempeñado su cargo en forma seria, profesional e eficiente.

Se refuerza lo anterior en el hecho de que si los votantes son capaces de distinguir entre un buen y un mal parlamentario, el reemplazo de los poco aptos se produciría naturalmente, sin tener que intervenir el sistema ni distorsionar la voluntad popular. Con todo, no parece claro que ese supuesto pueda ser verificado.

Por otra parte, a favor de imponer límites está el argumento de la renovación saludable, puesto que permanecer indefinidamente en un puesto, cualquiera que sea, produce desgaste y con ello un rendimiento decreciente.

Se suma a lo anterior que, en el caso particular de los cargos políticos se puede distorsionar la representación y generar el corporativismo y el clientelismo. Desde esta perspectiva, la renovación representa, por sí misma, un beneficio, en tanto prevención de estos fenómenos.

Vinculado a esto, y en el caso de no ser reelecto luego de mucho tiempo en el cargo, se da el manejo de información y contactos privilegiados, con lo cual se incentiva el surgimiento del *lobby*, lo que a nuestro juicio, se transforma en un intermediario ilegítimo dentro del sistema de representación.

Además, la reelección indefinida tiene por efecto poner en duda el carácter de servicio público de la función parlamentaria ya que se transforma en una fuente laboral ilimitada en el tiempo, haciéndose una carrera de propiedad de quien ostenta el cargo.

En este sentido pensamos que todas las autoridades electas o designadas en base al ordenamiento jurídico, cumplen una función de carácter pública, esto es, una función al servicio de la ciudadanía y en calidad de delegatarias de la misma. A su vez, en el ejercicio de sus funciones las autoridades son responsables ante la ciudadanía, por lo que deben, periódicamente, rendir cuenta de su gestión.

¿Cuál es el incentivo inicial que tiene un individuo para presentarse a un cargo público?, ¿es acaso la posibilidad de ser reelegido indefinidamente?, ¿dónde queda la vocación de servicio público?, ¿si no hay reelección se acabarán los servidores públicos?, ¿se acabarán los parlamentarios?.

¿No hace más genuina la vocación de servicio público en los parlamentarios el hecho que las posibilidades de reelección se encuentren limitadas?.

Finalmente, existe una desigualdad de condiciones para competir entre los candidatos nuevos y antiguos que constituye una verdadera barrera de entrada para los primeros y una ventaja comparativa casi insuperable para los segundos: darse a conocer entre la gente, contar con recursos e infraestructura, requerir menos recursos en publicidad, etc.

4. Algunas Propuestas.

Así como la desconfianza en la naturaleza humana ha sido la razón principal para justificar moralmente la existencia del Estado para asegurar la convivencia pacífica, la misma desconfianza nos condujo a preguntarnos si resulta legítimo limitar la reelección parlamentaria. Tal como la creación del Leviatán significa que

renunciemos a un porcentaje importante de nuestra libertad y otros derechos, lo mismo ocurre si limitamos la reelección parlamentaria.

Pues bien, en caso de iniciar una discusión sobre el punto y de reconocerse la necesidad de limitar la reelección, creemos que se pueden considerar las siguientes posibilidades:¹²²

1. No reelección absoluta;
2. Reección limitada que, a su vez, se subdivide en:
 - a. Reección limitada absoluta (1, 2 o 3 períodos) y luego no reelección absoluta);
 - b. Reección limitada relativa (1, 2 o 3 períodos fuera del cargo) y luego posibilidad de reelección, y;
3. Reección ilimitada.

En nuestra opinión la no reelección absoluta como la reelección ilimitada contradicen y violentan una serie de derechos que nuestra Constitución garantiza. A su vez, negarse a una limitación de la reelección, indicia la existencia de bajos niveles de confianza en las instituciones en Chile.

Por lo anterior, sugerimos un régimen de reelección limitada relativa, con posibilidad de reelección tras un período fuera del escaño, principalmente porque consideramos que esta fórmula desalentará el clientelismo y favorecerá el pluralismo político, permitiendo que todos los sectores puedan expresarse en el debate legislativo de manera más óptima.

En el caso de los Diputados proponemos la posibilidad que la reelección sea por 3 períodos (2 reelecciones), dado que en nuestra opinión resulta suficiente y deseable ponderando los intereses y derechos comprometidos. En efecto, creemos

¹²² Esta clasificación ha sido propuesta por NOHLEN, Dieter. Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992. [en línea]. <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/nohl.pdf>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].

que 12 años ejerciendo como Diputados permite sin duda que el parlamentario haya ejercido al menos la mitad de esos años con un grado de especialización alto (6 años).

En segundo lugar, permitir la posibilidad de que los Diputados puedan ser reelectos hasta 2 veces permite que la ciudadanía ejerza su derecho a evaluar el desempeño de los parlamentarios como asimismo éste tiene la posibilidad de rendirle cuentas al electorado durante cada campaña.

Ahora bien, creemos que la reelección por 2 períodos resulta aún más legítima si esta se realiza por un distrito diferente al del período anterior. Esta medida es una solución concreta al clientelismo que puede darse entre Diputados y electores. En efecto, el nuevo distrito reeligirá y evaluará con mayor distancia, imparcialidad y objetividad el desempeño del respectivo Diputado. Particularmente evidente resulta la ventaja de esta opción en la medida que el respectivo Diputado no podrá utilizar su propio distrito para hacer campaña.

De esta manera, dada la poca relevancia que se le asigna a la pertenencia a los distritos en nuestro país, podría prohibirse la reelección por el mismo (distrito). Así, quien quiere volver a postular deberá ir por un distrito distinto del que ejerce actualmente.

En tercer lugar, pensamos que después de tres períodos la productividad del Diputado tiende a decrecer y, además, se presentan todos los efectos negativos que la permanencia prolongada acarrea, particularmente los asociados a la falta de alternancia en el ejercicio del poder.

Por último, no podemos dejar de destacar que aquel Diputado que ejerció durante 12 años siempre podrá ejercer en otro servicio público, incluido el de Senador y, además, podrá volver a postular al respectivo escaño una vez transcurrido un período fuera del mismo.

En el caso de los Senadores proponemos una reelección limitada relativa que les permita ser reelegidos consecutivamente tan solo una vez, lo cual implica en la practica 16 años en el cargo. En este sentido, debemos destacar que 16 años es un período bastante largo que equivale por ejemplo al de 4 Presidentes y prácticamente iguala a la duración del Régimen Militar.

Creemos que en el caso de los Senadores se repiten todas las razones a las que aludimos anteriormente respecto de los Diputados, pero la reducción en la posibilidad de reelecciones resulta justificada atendiendo a la duración que tiene el período de los Senadores que duplica al de Diputados.

Al igual que en el caso de los Diputados, creemos que la alternancia en el poder favorece la calidad de la democracia no sólo desde un punto de vista de la postura política que impera sino también respecto de los sujetos que ejercen el poder. En este sentido, consideramos que la permanencia de los mismos individuos durante largos períodos de tiempo favorece que puedan establecerse relaciones demasiado cercanas con grupos u otros actores políticos que, eventualmente, pueden devenir en actos de corrupción.

En efecto, la alternancia es el mejor remedio para evitar el caudillismo, el personalismo, la dependencia o pasividad de los ciudadanos, que las personas representadas prefieran “lo conocido”. Nos parece que es importante la alternancia, dar la posibilidad que diferentes individuos ejerzan el poder, aunque sean de un mismo partido político o coalición de partidos. Por el contrario, la continuidad de una misma autoridad en el cargo, puede no favorecer la democracia y sus instituciones.

Es un desafío que diferentes personas sean elegidas, sean líderes y sean capaces de discutir las leyes más justas para la sociedad.

En suma, consideramos que el Congreso debería renovarse periódicamente, después de todo el Parlamento es tan importante como el Presidente, y es sano que el

cambio de representantes no sea sólo opcional, sino obligatorio, por supuesto que en períodos suficientemente amplios como para que no amenacen la estabilidad del país.

Lo anterior solo contribuye a dar mayor legitimidad al ejercicio del Poder.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ALESINA, Alberto. *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
2. ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
3. ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2002.
4. ARISTÓTELES. *Ética a Nicómaco*. Madrid, Alianza Editorial, 2001.
5. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. Buenos Aires. 3ª Edición. Fondo de Cultura Económica, México DF, 1994.
6. BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*. 2º Edición. Fondo de Cultura Económica, México DF, 2006.
7. CAREY, John. *Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990's*. En: Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Chicago, Septiembre, 1998.
8. CHEN, Kong-Pin y NIOU, Emerson. *Term Limits as a Response to Incumbency Advantage*. The journal of politics. 67 (2). Mayo, 2005.
9. CORREA SUTIL, Sofía y RUIZ-TAGLE VIAL, Pablo. *Ciudadanos en Democracia: Fundamentos del sistema político chileno*. Santiago, Editorial DEBATE, 2010.
10. DIX, Robert. *Incumbency and electoral turnover in Latin America*. Journal of Interamerican studies an World Affairs, 26 (4). Noviembre, 1984.
11. EDWARDS, Santiago. *Jugando a perdedor: candidatos con improbables posibilidades de triunfo en elecciones parlamentarias en Chile en 2005*. En: NAVIA, P., MORALES M., BRICEÑO, R. *El genoma electoral chileno: dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2009.
12. ERIKSON, Robert S.. *The Advantage of Incumbency in Congressional Elections*. Polity. 3. 1971.
13. FERNÁNDEZ BAEZA, Mario. *El Proyecto de Ley Electoral Chilena de Agosto de 1988: Análisis de Algunos de sus Fundamentos y Alcances*. Estudios Sociales. 59. Santiago, 1989.

14. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel. Principio Constitucional de Igualdad ante la Ley. Santiago, Lexis Nexis, 2001.
15. FONTAINE, Arturo; LARROULET, Cristian; VIERA-GALLO, José Antonio; WALKER, Ignacio. Modernización del Régimen Electoral Chileno. Santiago, 2007.
16. GORDON, Sanford y LANDA, Dimitri. Do the advantages of incumbency advantage incumbents? The Journal of Politics, 71 (4). Octubre, 2009.
17. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. El federalista (1787). 2ª Edición. México DF, Fondo de Cultura Económica, 2001.
18. HOBBS, Thomas. Leviatán (1651). Buenos Aires, Editorial Losada, 2003.
19. KYMLIKA, Will. Filosofía Política contemporánea: una introducción. Barcelona, Editorial Ariel, 1995.
20. LEVITT, Steven y DUBNER, Stephen. Freakonomics. Barcelona, Ediciones B, 2006.
21. LOCKE, John. Tratado del Gobierno Civil (1689). Buenos Aires, Editorial EDUCA, 1997.
22. LOWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Editorial Ariel, 1982.
23. MARÍAS, Julián. Introducción. En: ARISTÓTELES. Ética a Nicómaco. Edición Bilingüe. Madrid, Colección Clásicos Políticos, Instituto de Estudios Políticos, 1970.
24. MOLINA GUAITA, Hernán. Derecho Constitucional. 9ª Edición. Santiago, Legal Publishing, 2009.
25. NAVARRETE, Bernardo y GÓMEZ, Giovana. La limitación de la legislatura en Chile. Un estudio de opinión pública en la región metropolitana. Tékhné, VII (12). Lisboa, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2009.
26. NAVIA, P.; MORALES, M.; BRICEÑO, R. El genoma electoral chileno: dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2009.
27. NAVIA, Patricio y CABEZAS, José Miguel. Efecto del Sistema Binominal en el Número de Candidatos y de Partidos en Elecciones Legislativas en Chile, 1989-2001. Documentos de Trabajo ICSO, Año 1, N° 3, 2005.
28. NAVIA, Patricio. Incumbency in the Chilean Parliament: Continuities and Change, trabajo. En: Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Miami, Marzo, 2000.

29. PAYNE, J. Mark; "et al". La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. 2ª Edición. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.
30. PECES-BARBA, G.; "et al". Curso de Derechos Fundamentales. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1999.
31. PEÑA G., Carlos. Dinero y Política: Sobre las Formas de Financiamiento Electoral. Estudios Públicos, 84. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2001.
32. PEÑA G., Carlos. El Gasto Electoral y los Derechos Constitucionales. Puntos de Referencia, 242 (enero). Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2002a.
33. PEÑA G., Carlos. El sonido del dinero, el gasto electoral y la libertad de expresión. Estudios Públicos, 87. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2002b.
34. PETRACCA, Mark P. Rotation in Office: The History of an Idea. En: BENJAMIN, G. y MALBIN, M. Limiting Legislative Terms. Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1992.
35. PRZEWORSKI, Adam. Democracy and the Market. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
36. QUINZIO, Jorge Mario. Duración del Mandato, Reección y Simultaneidad de Elecciones Presidenciales y Parlamentarias. Ius et Praxis, 8 (1). Talca, Universidad de Talca, 2002.
37. RAWLS, John. Teoría de la justicia. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995. Traducción de María Dolores González.
38. RAWLS, John. El liberalismo Político. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003.
39. ROUSSEAU, Jean J. El Contrato Social. Madrid, Alianza Editorial, 1998.
40. RUIZ – TAGLE VIAL, Pablo. Debate público restringido en Chile (1980-1988). Revista Chilena de Derecho, 16 (1). Santiago, Facultad de Derecho de la P. Universidad Católica de Chile, 1989.
41. RUIZ - TAGLE VIAL, Pablo. Derecho, justicia y libertad: ensayos sobre derecho chileno y comparado. México DF, Fontanamara, 2002a.
42. RUIZ-TAGLE VIAL, Pablo. La Constitución de la Igualdad (Borrador). 2002b.
43. SARTORI, Giovanni. La democracia en 30 lecciones. Buenos Aires, Taurus, 2009.
44. SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. Tratado de derecho constitucional. 2ª Edición. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2000.

45. SILVA CIMMA, Enrique. Valores y Perspectivas de la Ética en la Formación Política. Reflexiones Generales y Personales. Política 37/38 (Otoño). Santiago, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, 1999.
46. TOMÁS DE AQUINO, Suma Teológica (selección). México DF, Espasa-Calpe Mexicana, 1998.
47. VALDÉS PRIETO, Salvador. Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político. Santiago, Centro de estudios Públicos, 2000a.
48. VALDÉS PRIETO, Salvador. Informe de la Comisión de Reforma el Estado. Parte II. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000b.
49. VALDÉS, Salvador y SOTO, Sebastián. Asesoría Parlamentaria: Una estrategia. Estudios Públicos, 114 (Otoño). Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2009.

Fuentes Normativas.

A) Fuentes Nacionales:

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE. Publicada el 22 de Septiembre de 2005. Fecha de última actualización: 27 de Abril de 2011.
2. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PROVISORIA PARA EL ESTADO DE CHILE. Publicado el 10 de agosto de 1818. Sancionado y jurado solemnemente el 23 de Octubre de 1818.
3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHILE. Sancionada y promulgada el 30 de Octubre de 1822.
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHILE. Promulgada el 29 de Diciembre de 1823.
5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Promulgada el 8 de Agosto de 1828.
6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Promulgada el 25 de Mayo de 1833.
7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Promulgada el 18 de Septiembre de 1925.
8. LEY N° 18.700. CHILE. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Publicada el 6 de Mayo de 1988.

B) Fuentes Internacionales:

1. CONSTITUCIÓN DE FRANCIA.
2. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.
3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.
4. CARTA AFRICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS. Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya. Fecha de entrada en vigencia: 21 de octubre de 1986.
5. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de Diciembre de 1948.
6. DECRETO N° 873. Aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada "Pacto de San José de Costa Rica". Publicado el 5 de Enero de 1991.
7. DECRETO N° 778. Promulga Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Publicado el 29 de Abril de 1989.

C) Proyectos de Ley:

1. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitución Política de la República de Chile, en cuanto a la reelección de los Senadores y Diputados. N° Boletín: 712-07, ingresado el miércoles 3 de junio, 1992.
2. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitucional que modifica el inciso segundo del artículo 47 de la Carta Fundamental, con el objeto de consagrar un sistema que impida la reelección de los Senadores. N° Boletín: 1098-07, ingresado el miércoles 15 de septiembre, 1993.
3. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitucional que limita reelección de parlamentarios. N° Boletín: 2181-07, ingresado el martes 9 de junio, 1998
4. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Limita la reelección de Diputados e impide la de Senadores. N° Boletín: 2652-07, ingresado el martes 16 de enero, 2001.
5. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Modifica el inciso segundo del artículo 47 de la Carta Fundamental, en materia de reelección de parlamentarios. N° Boletín: 2764-07, ingresado el miércoles 1 de agosto, 2001.

6. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma la Constitución Política de la República limitando la reelección de los Diputados y Senadores. N° Boletín: 4115-07, ingresado el miércoles 22 de marzo, 2006.
7. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitucional que establece un límite a la reelección para los cargos de Diputado, Senador y Concejal. N° Boletín: 4499-07, ingresado el jueves 7 de septiembre, 2006.
8. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma Constitucional que limita la reelección de Diputados y Senadores. N° Boletín: 4701-07, ingresado el martes 5 de diciembre, 2006.
9. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Modifica el artículo 51 de la Constitución Política de la República estableciendo reglas especiales en materia de reelección de cargos parlamentarios. N° Boletín: 4891-07, ingresado el jueves 8 de marzo, 2007.
10. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Reforma el artículo 51 de la Constitución Política de la República en lo referido a la elección de Diputados y Senadores. N° Boletín: 5429-07, ingresado el martes 30 de octubre, 2007.
11. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Limita la reelección de los parlamentarios. N° Boletín: 6732-07, ingresado el miércoles 7 de octubre, 2009.
12. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. Limita la reelección de los parlamentarios. N° Boletín: 6887-07, ingresado el miércoles 14 de abril de 2010.

Publicaciones en línea:

1. ACTAS DE LA COMISIÓN ORTÚZAR. Texto de las Actas de la Comisión Constituyente, encargada del estudio y redacción del anteproyecto de la Constitución Política de 1980. [en línea]. http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/historias_Ley_constitucion_por_articulo>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].
2. ANDRADE, Eduardo. Deficiencias del sistema electoral norteamericano. México DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2001. [en línea]. <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=6>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].
3. ANINAT, Cristóbal y NAVIA, Patricio. Reformas políticas: los avances y lo que falta. En Foco, 41. Santiago, Expansiva, 2005. [en línea]. <http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/12052005114527.pdf>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].

4. BREVE HISTORIA CONSTITUCIONAL DE CHILE. [en línea]. <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/resena_const>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].
5. CAMARGO, Pedro Pablo. Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México. [en línea]. <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=697>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].
6. COMMON CAUSE. House & Senate Races: Incumbents, Challengers, Open Seats. [en línea]. <<http://www.cusdi.org/reelection.htm>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].
7. HISTORIA DE ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. [en línea]. <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/historias_Ley_constitucion_por_articulo>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].
8. La Ley Electoral N° 86-825 de 11 de Julio de 1986. [en línea]. <<http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/eleccion.asp>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].
9. MONTES, Carlos y NAVIA, Patricio. Acercando la política a los ciudadanos. En Foco, 7. Santiago, Expansiva, 2003. [en línea]. <http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/29082003121207.pdf>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].
10. NOHLEN, Dieter. Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992. [en línea]. <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/nohl.pdf>>. [Consulta: 3 de Mayo de 2011].