

VACANCIA PARLAMENTARIA: EN BÚSQUEDA DE UNA MAYOR LEGITIMIDAD

PARLIAMENTARY VACANCY: LOOKING FOR A HIGHER LEVEL OF LEGITIMACY

MARIELA RUBANO LAPASTA*
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

VIVIAN ESPAÑA ESPAÑA
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS

RESUMEN: El objeto del presente trabajo es examinar el mecanismo de provisión de vacantes en cargos parlamentarios (incisos 3° al 6° del Artículo 51 de la Constitución Política). Se aborda el tema realizando una breve síntesis de la **evolución constitucional** de esta problemática, se examina la **situación actual**, se citan algunos procedimientos para proveer las vacantes en el **derecho comparado**, se hace referencia a **casos** de vacancia parlamentaria en el derecho nacional, y se exponen **ideas centrales sobre democracia, legitimidad, estado de derecho y Parlamento**. Finalmente, se formula una **visión crítica** sobre el mecanismo vigente de provisión de vacantes, y algunas conclusiones.**

PALABRAS CLAVE: Legitimidad, Parlamento, Estado de Derecho.

ABSTRACT: *The target of the current research is to examine the provision a mechanism of solving the problem of the parliamentary vacancy posts (Article 51, from indent 3th to the 6th indent, Chilean Constitution).*

*The topic is discussed through a brief synthesis about the **Constitutional Evolution** about this problematic, the **current situation** is discussed, some procedures to solve the parliamentary vacancy posts in the comparative law are mentioned, some Chilean parliamentary vacancy cases are analyzed, and **central ideas about Democracy, legitimacy, rule of law and Parliament**. Finally, a **critical vision** about the current mechanism of provision of parliamentary vacancy, and some conclusions.*

KEY WORDS: *Legitimacy, Parliament and Rule of law.*

***Mariela Rubano Lapasta**, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (U. de la República, Montevideo, Uruguay). Reconocimiento del título de Abogado por la Corte Suprema de Justicia de Chile, Magíster en Derecho Público (Pontificia Universidad Católica de Chile) Profesora de Derecho Político y Derecho Constitucional, Universidad San Sebastián. Dirección postal: Salas N° 445, Concepción, Chile.iris.rubano@ucsc.cl; mrubano389@gmail.com

** En los aspectos de forma participó la Sra. **Vivian Scarlett España España**, estudiante de Derecho, Universidad de las Américas.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento constitucional consagraba hasta el 2015 un sistema de elección binominal, por cuanto la provisión de cargos en tales contextos tiende a seguir manteniendo el equilibrio de las respectivas fuerzas políticas. Con la ley N° 20.840 (2015) se sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional moderado, fortaleciendo la representatividad del Congreso Nacional.

A partir de la Reforma Constitucional del 2005 fueron eliminados los senadores designados, se genera hoy una incongruencia sustancial en esta materia, pues: ¿Cómo es posible derogar una disposición de rango constitucional que contemplaba tales calidades, pero manteniendo una norma constitucional que permite implantar parlamentarios designados a través de la vacancia? Entonces, es válido preguntarse: ¿existe una vulneración al principio de legitimidad democrática? ¿Se vulneran los principios de soberanía nacional, soberanía popular y legalidad o juridicidad?

A efectos de dilucidar lo anterior, se examina a continuación una breve síntesis de la evolución histórica de la vacancia parlamentaria, se analiza esta institución a la luz de los principios de todo Estado Democrático y Constitucional de Derecho, se menciona la situación actual de la designación de parlamentarios, se expone una breve síntesis de la vacancia parlamentaria en el derecho comparado, se hace referencia a algunos ejemplos de vacancia parlamentaria ocurridos en Chile, se refieren algunas ideas centrales sobre democracia, estado de derecho y legitimidad, se realiza una reflexión crítica del sistema, para finalizar con algunas conclusiones.

El tema se aborda en el contexto del Estado-gobierno y de la sociedad-Nación, entendiendo al Estado como “Aquella parte de la sociedad política que está especialmente encargada de mantener la ley, promover el bien común, resguardar el orden público y administrar los asuntos públicos. El Estado es una parte que se especializa en los intereses del todo...Un instrumento al servicio de la persona¹”.

Se excluye de este trabajo el estudio del sistema electoral, si bien se valora como positivo para el sistema democrático de Chile el referido cambio del sistema binominal por otro proporcional, pues ello permite fortalecer la representatividad del Congreso Nacional y así alcanzar mayores niveles de legitimidad social.

Finalmente, la actual situación que refiere la Constitución pareciera contradecir las máximas inspiradoras del ordenamiento jurídico, ya que -como se verá en el presente trabajo- es el sistema que deja en evidencia, los casos de designaciones parlamentarias y los terceros nominados para esos efectos deslegitiman el proceso democrático.

CAPÍTULO I

BREVE SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA. SITUACIÓN ACTUAL DE LA VACANCIA PARLAMENTARIA

Historia constitucional de la vacancia parlamentaria en Chile

A través de las distintas manifestaciones políticas, los sistemas de partidos promovidos desde la independencia han debido sortear variados estatutos constitucionales hasta la actualidad².

¹ MARITAIN, JACQUES, *Man and the State*, Phoenix Books, The University of Chicago Press, 1951, p. 12.

² Reforma a la Constitución Política de la República de 1980. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, Valparaíso, 2004, pp. 296 a 298.

En ese sentido, la provisión de vacantes en los cargos parlamentarios que se abordó en Chile a partir de la Constitución de 1818, establecía que los cinco senadores titulares designados por el Director Supremo eran reemplazados por cinco suplentes, nombrados en igual forma, para que “por el orden de sus nombramientos entren a ejercer el cargo de los propietarios en ausencia, enfermedades u otro cualquier impedimento”.

La Constitución de 1822 reguló para la Cámara de Diputados la existencia de titulares y suplentes, uno por cada cargo. Seguidamente la Constitución de 1823 señala que la Cámara Nacional, que duraba ocho años, se renovaba por octavas partes cada año, oportunidad en la cual se reemplazaba, también, a quienes habían dejado su cargo vacante.

En la Constitución de 1828, sólo se consagraba la provisión de vacantes de los cargos de senadores por la Asamblea Provincial que los había elegido y en el caso de los diputados, éstos no eran reemplazados.

Inicialmente, en la Constitución de 1833 sólo se reemplazaban los senadores. El 24 de octubre de 1874 se aprobó un conjunto de reformas, siendo una de éstas la institución de los senadores suplentes. Luego, en la reforma de 1888 se estableció que, en caso de producirse vacantes de diputados en los dos primeros años de su mandato, habría una elección extraordinaria. El mismo procedimiento se aplicó para los senadores si la vacante se producía antes del último año de su mandato.

La Constitución de 1925 incorporó el mecanismo de las elecciones extraordinarias para diputados y senadores, si las vacantes se producían antes del último año de sus mandatos.

En el documento emanado de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución denominado “Proposiciones e ideas precisas” de fecha 16 de agosto de 1978”, se preceptúa que “se suprimen las elecciones extraordinarias. La Cámara de Diputados proveerá sus vacantes por mayoría absoluta de sus miembros. El Senado, elegido por sufragio universal, será reemplazado por designación hecha por la mayoría absoluta de los senadores en ejercicio...”

En el texto del anteproyecto enviado por la mencionada Comisión de Estudios al Primer Mandatario, de octubre de 1978, se dice: “Las vacantes de Diputados y Senadores elegidos por votación directa que se produzcan en cualquier tiempo, se proveerán mediante elección que realizará la Cámara de Diputados o el Senado, según el caso, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. En caso de producirse varias vacantes simultáneas, éstas se proveerán en votación separada y sucesiva”.

El Artículo 47 de la Constitución de 1980 en el inciso 3° señalaba “*Las vacantes de diputados y senadores elegidos por votación directa que se produzcan en cualquier tiempo se proveerán mediante elección que realizará la cámara de diputados o el senado, según el caso, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. De concurrir, simultáneamente, varias vacantes, ellas se proveerán en votación separada y sucesiva. Si la vacante tuviere lugar respecto de alguno de los senadores a que se refieren las letras b), c), d), e), f) del Artículo 45, ella se proveerá en la forma que corresponda, de acuerdo con lo establecido en dicho Artículo. El nuevo diputado o senador durará en sus funciones el término que le faltaba al que originó la vacante*”³.

En atención a las sesiones celebradas para la redacción de este precepto, los integrantes de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, señores Enrique Ortúzar y Alejandro Silva,

³ Respeto a la integración del Senado, se preceptuaba en el Artículo 45, letras b) dos ex Ministros de la Corte Suprema, c) un ex Contralor General de la República, d) un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros; e) un ex Rector de Universidad estatal o reconocido por el Estado.

manifestaron su visión de estar de acuerdo con suprimir las elecciones complementarias. Al efecto, este último señalaba "(...) estar de acuerdo en principio con la supresión de las elecciones complementarias; pero, siempre que se encuentre una fórmula de tanta perfección que sea capaz de dejar al margen a ese barómetro tan importante expresión de la opinión pública, como es este tipo de consultas"⁴. En virtud de lo anterior, el profesor Silva entendía que aun cuando el sistema de provisión vigente en la Constitución de 1925 era imperfecto en algunos sentidos, debía existir un mecanismo de mayor celeridad para no transgredir el verdadero sentido del principio de legitimidad de los actos públicos, por cuanto, dicha manifestación del electorado, es lo que en rigor funda el principio de la soberanía popular.

A partir de la reforma constitucional de 1989 se modifica la forma de provisionar las vacantes, la cual fue reemplazada por la regla del compañero de lista; esto es, la designación de dos posibles candidatos adjuntos a la lista del pacto cuando el titular oficial se postula en las elecciones parlamentarias, de manera tal que en caso de vacante, es secundado de manera legal y ágil frente a una situación de esta naturaleza siendo dicha situación la que opera actualmente en el sistema jurídico vigente y que consagra la Constitución, la cual se vio modificada por la Reforma Constitucional del 2005, bajo la enmienda introducida por la ley N° 20.050.

En síntesis, la vacancia parlamentaria fue objeto de soluciones diferentes, considerando la historia fidedigna de la Constitución.

Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional del 2005

La ley N°20.050 introdujo varias reformas a la Constitución Política, ya que, entre otras materias, vino a reformular una serie de aspectos relativos a los más distintos ítems de organización política institucional. Sin embargo, y para el objeto de estudio en el presente trabajo, se destacan aquellos aspectos que guarden directa relación con el órgano Congreso Nacional, específicamente frente a tres enmiendas que afectan el principio de la legitimidad de los actos públicos. Se hará sólo una breve referencia sobre el particular:

Estas enmiendas son:

- a) *La eliminación de los senadores designados y vitalicios.*
- b) *La modificación del sistema de provisión de vacantes de los parlamentarios.*
- c) *La posibilidad de que los parlamentarios elegidos puedan ser designados Ministros de Estado y los escaños vacantes de aquellos puedan ser llenados por el partido político del parlamentario que provoca la vacante".*

Es tarea del legislador orgánico constitucional fijar el número de senadores, la determinación de las circunscripciones senatoriales y la forma de elección⁵.

En el segundo caso, el Artículo 51 inciso tercero de la Constitución Política de 1980, queda positivado de la siguiente manera: "*Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido*". Este es un principio general en la forma de provisión de las vacantes.

⁴ Biblioteca Congreso Nacional, Historia de la Constitución Política, artículo 51, 2008, p. 7. Disponible en: http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/historias_ley_constitucion_por_articulo [Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017].

⁵ PÉREZ LISICIC, RODRIGO, *Senado y Reforma Constitucional* en ZÚÑIGA URBINA, *Reforma Constitucional 2005*, Lexis Nexis, Santiago, 2005, p. 505.

Dicha situación deja de manifiesto que son las cúpulas de los partidos políticos quienes designan al sucesor.

En el tercer apartado la situación expuesta, permite la total desestabilización de las líneas parlamentarias, por cuanto, si hipotéticamente el primer mandatario requiriese de unos más diputados o senadores en ejercicio, para asumir alguna cartera de Estado, se abre paso de manera totalmente legal a provisionar los cargos parlamentarios, transgrediendo abiertamente la voluntad del electorado nacional; esto es, el principio de soberanía popular, la igualdad de oportunidades en la vida pública, la legitimidad de las elecciones y la legalidad de los actos; atendiéndose que en este último principio, la arbitrariedad del partido político en designar a su voluntad no es otra cosa, sino que un resabio del sistema electoral binominal⁶.

El precepto constitucional contenido en el Artículo 51, inciso 3° de la Constitución Política regula la regla general. En efecto, se privilegia que el reemplazante sea de la misma ideología política, aumentando el rol de los partidos políticos.

El inciso 4° preceptúa que los parlamentarios elegidos como independientes, no serán objeto de reemplazo. Esta situación infringe el principio de igualdad entre independientes y miembros de los partidos políticos contenido en el inciso 1°, Artículo 18 de la Constitución.

Sobre el particular, se indican los siguientes casos de vacancia parlamentaria:

- a) El fallecimiento del Senador Jaime Guzmán Errázuriz, quien fue sustituido por el compañero de lista (Unión Democrática Independiente), Señor Miguel Otero.
- b) El fallecimiento del Diputado Manuel Bustos, quien fue reemplazado por la ex presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores, Sra. María Rosas.
- c) Los casos en que parlamentarios son designados Ministros de Estado, como la Diputada Carolina Tohá, el Señor Andrés Allamand, entre otros.

El reemplazante deberá reunir los requisitos exigidos por la norma constitucional para ser elegido (inciso 4°, Artículo 51 Constitución Política de la República), ejercerá la función hasta el término que faltaba para completar el período del parlamentario que produjo la vacante.

Asimismo, la Reforma Constitucional 2005 establece la posibilidad de efectuar un intercambio entre un diputado y un senador, estableciendo un requisito, el cual señala que debe cumplirse con las normas relativas a la vacancia, expresadas en los incisos tercero, cuarto y quinto del Artículo 51 de la Constitucional de 1980.

Respecto a la duración en el cargo, el reemplazante que llena la vacante ejercerá su cargo por el tiempo que le restare, así lo establece el inciso séptimo del Artículo 51⁷.

La norma constitucional prohíbe las elecciones complementarias (inciso final, Artículo 51 Constitución). Resulta del principio contenido en el inciso 2° del Artículo 15 de la Constitución. “Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”.

De esta forma, se limita la participación ciudadana y en cambio, los partidos políticos reciben un mayor rol protagónico. Para algunos hay argumentos positivos, como es evitar gastos electorales, mantener la mayoría parlamentaria en el Congreso Nacional y la misma línea política

⁶ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS, *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo III, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2013, pp. 267 a 269.

⁷ VIVANCO MARTÍNEZ, ÁNGELA, *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo III, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2014. p. 146.

ideológica, evitando una polarización entre los partidos políticos.

El Tribunal Constitucional, (Rol n° 1.357 de 2009), sostuvo que “la designación de la diputada Tohá como Ministra no está prohibida” Que del citado precepto (alude al Artículo 59 de la Constitución) por su tenor explícito y categórico, se deduce inequívocamente que no se prohíbe a un parlamentario asumir el cargo de Ministro de Estado, estableciéndose sólo una incompatibilidad para el ejercicio simultáneo de ambas funciones.

Que el nombramiento en un cargo ministerial implica la ocurrencia de una incompatibilidad sobreviniente para ejercer el cargo en función del cual se encuentra establecida, es decir, el cargo de diputado o senador. Se prohíbe, entonces, el ejercicio simultáneo de funciones parlamentarias y ministeriales, debiendo optar el parlamentario por mantenerse en su cargo o perderlo para ejercer funciones en el gabinete político....

Que el Artículo 59 no admite otra interpretación. Entender que se impide la designación como ministro de un parlamentario, es restringir-contraria la letra y el sentido de precepto-el mandato constitucional.

Concluye que es un caso de incompatibilidad sobreviniente como consecuencia de configurarse una causal de cesación en el cargo parlamentario”⁸.

CAPÍTULO II

IDEAS CENTRALES SOBRE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO

A continuación, se aborda el tema analizando principios esenciales, como la soberanía popular y soberanía nacional, también los principios de legalidad, legitimidad y la participación del ciudadano.

Teoría de la Soberanía Popular y Nacional

Desde los cimientos de la Ilustración -como movimiento filosófico-político en Francia, -Siglo XVIII-, se esbozan una de las influencias más importantes en el acontecer de la política Hispanoamericana, e incluso para el resto del mundo; llegándose a consolidar el concepto de poder soberano, como una de las máximas en la visión Republicana; atributo indiscutido para que las grandes masas de la población logren insertar el idealismo -en un principio- haciéndose parte en las decisiones de sus Estados.

En efecto, aparecen variados exponentes de la era Ilustrada francesa, destacando entre éstos; *Jean Jacques Rousseau*, con su obra indiscutida *El Contrato Social*; *Charles Louis de Secondat, Señor de la Bréde y Barón de Montesquieu* con el *Espíritu de las Leyes* y; *Emmanuel Joseph Sieyès* con su obra principal *¿Qué es el tercer Estado?* quienes, fueron los pioneros en desarrollar una cultura política, capaz de impetrar en las mentes de los gobernados en un régimen absolutista; considerando respectivamente, la teoría de la soberanía popular, la división de poderes del Estado y la teoría de la soberanía nacional. No obstante, lo anterior, será menester trabajar solamente sobre el primero y tercero de ellos.

La teoría de la soberanía popular, intenta explicar principalmente la canalización del poder,

⁸ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS, *ob. cit.*, p. 269.

esto es; sobre cuál (es) titular (es) descansa la atribución de ejercer el mandato soberano, que permita el correcto y adecuado uso de la representatividad del Estado, todo lo anterior bajo la idea del Contrato Social, el cual, en palabras de Carré de Malberg postula que “*cada uno de los individuos, naturalmente libres e iguales consiente en la enajenación total de su persona a favor de la comunidad, en tanto que se subordina, él y su voluntad, a la suprema dirección de la voluntad general, la que se convierte así en soberana. Pero, por otra parte cada miembro es admitido por todos los demás como parte indivisible del todo, y por consiguiente, la misma voluntad general no es sino una resultante de voluntades individuales*”⁹. Para esto, Rousseau concibe la soberanía, como una característica del poder político, bajo la cual, no se admite poder en contrario, dentro de los límites que la circunscriban, traducido esto, por ejemplo, en el no intervencionismo en el ámbito interno de un Estado. Así también el ejercicio de dicha soberanía, debe ser ejercido por el pueblo, entendiendo que a cada ciudadano le corresponde una alícuota de la soberanía, y éstos en suma configuran la masa dotada y legitimadora de la cual emanan las decisiones para poder elegir a los representantes que se proponen, ya que, el sufragio es un derecho pre- estatal intrínseco de la personalidad. Como consecuencia de lo anterior, aparece como resultado aparejado a la teoría en comento, el mandato imperativo, pues la voluntad general no admite límites.

En cuanto a la teoría de la soberanía nacional, el Abate Sieyès postula que la soberanía no recae en sujetos aisladamente para su ejercicio, sino que en la Nación vista como un conjunto, en consecuencia, nadie tiene derecho a ejercitar individualmente ninguna función soberana. Sin embargo, al ser la Nación un ente abstracto que no puede operar libremente y a su vez, los representantes no son soberanos, dicha dinámica expresa la necesidad de que estos últimos deben concurrir como requisito copulativo para expresar la voluntad de la Nación. De esta manera, se configura el esquema dinámico entre ambas teorías, ya que, la Carta Fundamental en su Artículo 5 inciso 1°; nos refrenda la idea de que “*La soberanía reside esencialmente en la Nación, (Teoría de la Soberanía Nacional) pero a su vez quien ejerce dicha soberanía es el pueblo a través de diversas manifestaciones, ya sea, las elecciones periódicas y/o plebiscitos, (Teoría de la Soberanía Popular).*”

La soberanía popular es uno de los elementos básicos de legitimidad del sistema democrático y base de la relación política entre titulares y destinatarios del poder; suele aparecer asociada a la cuestión del consenso básico respecto de la democracia constitucional como forma de vida.

La representación se legitima si, además de surgir de un proceso electoral, se apoya en el consenso de los gobernados, al ser aquella intérprete de opiniones, valores, intereses, creencias y necesidades, constituyéndose de este modo no solo en fuente de poder, sino de autoridad.

Correlación entre los Principios de Legalidad y Legitimidad en los Actos Públicos

El Estado de Derecho tiene por objeto asegurar la libertad de los individuos y todos sus derechos, ello significa la idea de participación de la representación popular en el proceso de formación de la ley como requisito indispensable del Estado de Derecho¹⁰.

La idea de la legalidad en los actos públicos pertenece a una cosmovisión sin la cual, la administración pública carecería de dotación y plena efectividad en el ejercicio de un Estado políticamente moderno, ya que, las bases de una democracia constitucional descansan bajo el mandato imperativo de que, quienes detentan el poder, deben necesariamente corresponder a sus funciones en el antes (considerando causales de inhabilidad), en el durante (considerando causales de incom-

⁹ CARRÉ DE MALBERG, RAYMOND, “Teoría General del Estado, cuestiones de Constitucionalidad”, *Revista mexicana de Derecho Constitucional*, Universidad de México, 1948, p. 876, [fecha de consulta: 15 de noviembre 2017]. Disponible en <http://revistas.juridicas.unam.mx>

¹⁰ ALDUNATE LIZANA, EDUARDO, *Derechos Fundamentales*, Primera Edición, Editorial Legal Publishing, Santiago, 2008, p. 66.

patibilidad), y en algunos casos con posterioridad (caso del Presidente de la República y, Ministros de Estado).

De acuerdo al precepto constitucional, “*Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley*”. (Inciso 1°, Artículo 7° de la Constitución Política). De la expresión “*previa investidura*”, se desprende inmediatamente que el origen del nombramiento debe ajustarse a los requerimientos de éste. Por consiguiente, si el sujeto elegido por el voto popular es instalado en el cargo para el cual se postuló, dicho nombramiento es plenamente válido, toda vez que el cuerpo electoral (a través del ejercicio del mandato imperativo que recae en este último, delega en el primero); debe concebir que los representantes de un determinado Estado son los depositarios de la soberanía, y ésta no puede quedar relegada a terceras intenciones, actos arbitrarios y/o incluso a grupos intermedios (partidos políticos) que, acto seguido, transgredan deliberadamente el sentido exclusivo y pertinente de la función del sufragio, frente a la voz legítima del cuerpo electoral.

Por otra parte, el correcto funcionamiento de un Estado de Derecho, conlleva necesariamente a la idea de una democracia exenta de vicios, la cual, desde el momento en que queda expuesta al simple arbitrio de ser determinada por las decisiones de unos pocos se desnaturaliza la esencia del régimen político de gobierno.

Por lo expuesto, todo régimen político se fundamenta en el principio de participación política del ciudadano. En ese sentido, se examina el principio de participación política y su reconocimiento en Chile, este principio representa un elemento legitimador del poder político, se encuentra reconocido en los siguientes preceptos constitucionales y legales:

Constitucionales

- Artículo 1° inciso 3°: El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios que integran la sociedad (elemento de cohesión social y política).
- Artículo 1° inciso 5°: Es deber del Estado...asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.
- Artículo 5°, inciso 1°: Titularidad de la soberanía: La Nación y su ejercicio directamente por el pueblo e indirectamente por los representantes.
- Artículo 15 inciso 2°: Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución. Ello es propio de una democracia representativa.
- Artículo 18: Igualdad entre los miembros de los partidos políticos e independientes.
- Artículo 19 N° 14°: Regula el ejercicio del derecho a petición.
- Artículo 19 N° 15, inciso 5°: 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...”
- Artículo 32 N° 4: Atribuciones especiales del Presidente de la República: Convocar a plebiscito (Artículo 128).
- Decretos con fuerza de ley (Artículo 64), el Presidente de la República necesita la autorización del Congreso Nacional para dictarlos.
- Artículo 93: Atribuciones del Tribunal Constitucional: Convocatoria a plebiscito: resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad con relación a la convocatoria (N° 5).
- Artículo 118 inciso 2°: La participación de la comunidad local en las actividades municipales.
- Artículo 118 inciso 4°: Las municipalidades...asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.
- Artículo 118 inciso 5°: Regula la consulta no vinculante o plebiscito.
- Artículo 118 inciso 7°: Las municipalidades... una adecuada participación ciudadana.
- Artículo 119 inciso 2°: El Concejo será un órgano... participación de la comunidad local.
- Artículo 128 inciso 2°: Plebiscito constitucional: es atribución exclusiva del Presidente de la

República convocar a plebiscito para resolver las diferencias entre el Presidente y el Congreso en materia de reforma constitucional.

Legales

- Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que destina al plebiscito comunal, párrafo 3: “De los plebiscitos comunales, Título IV: De la participación ciudadana”.
- Ley N° 20.500 “Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”.
- Ley N° 20.840 “Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”.

Como consecuencia de la participación ciudadana, se alcanza una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas; y una mayor legitimidad y sentido de pertenencia a la sociedad civil.

En función de lo anterior la Constitución Política de la República consagra en su Artículo 4: “*Chile es una República Democrática*”. En efecto, es una democracia representativa con elementos de democracia semi-directa o semi-representativa, como son los plebiscitos.

Desde el punto de vista de la relación entre las funciones ejecutiva y legislativa, se regula un sistema de gobierno de carácter presidencialista reforzado y vigorizado, toda vez, que el Presidente de la República concentra una alta hegemonía de poder político, en su rol de co-legislador y poderes extraordinarios en periodos de crisis institucional.

Atendida la multi-territorialidad que abarca el compromiso de sus competencias, queda en evidencia de manera manifiesta, el importantísimo rol que juegan dichas autoridades, a lo cual, nos parece muy atinente destacar el grave problema que se produce frente a la indefensión de aquellos distritos electorales y/o circunscripciones senatoriales que eventualmente quedasen sin representación. En el caso de las candidaturas independientes, cuando éstas no pertenecen a una coalición o a un partido quedan excluidas de la participación política, vulnerando como ya se señaló el principio de igualdad de oportunidades consagrado en la norma del Artículo 18 de la Constitución.

La democracia constitucional representa el reconocimiento constitucional de los derechos humanos y la concepción de que los titulares o integrantes de los órganos del Estado son elegidos en votación directa.” Todos los que se ven afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en la toma de decisiones, bien directamente o por medio de representantes elegidos”¹¹.

En ese sentido, se debe concebir el Estado de Derecho como el resultado del proceso de institucionalización jurídica-política de la democracia¹².

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL 2005

Transferencia de titulares de cargos parlamentarios en las carteras ministeriales

A partir de la Reforma Constitucional del 2005 se realizaron una serie de enmiendas dentro de las cuales se permite a los diputados y senadores en ejercicio acceder a una cartera ministerial

¹¹ LEWIS, ARTHUR en LIJPHART, *Arend, Las Democracias Contemporáneas, El modelo de democracia de consenso*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987, p. 37.

¹² DÍAZ, ELÍAS, *Estado de Derecho, Legitimidad Democrática*, Alianza Editorial, S.A, Madrid, 2002, p. 75.

cuando el Presidente de la República así lo requiera. Dicho mandamiento genera un problema que le sucede, toda vez que el parlamentario propuesto como Ministro de Estado debe renunciar a su labor de origen, deslegitimando la titularidad de su cargo, puesto que, debe ser reemplazado por otro titular que precisamente no es elegido a través de elecciones periódicas. A juicio del profesor Manuel Núñez Poblete el problema radicaría bajo dos ejes principales¹³:

A la luz del artículo 57 N° 1 y 2 de nuestra Constitución Política no se prohíbe a los parlamentarios asumir como Ministros de Estado; pero si se inhabilita a éstos últimos para optar al cargo público de parlamentario.

La norma regula que: “No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores:

1. Los Ministros de Estado
2. Los gobernadores regionales, los delegados presidenciales provinciales, los alcaldes, los consejeros regionales, los concejales y los subsecretarios...”

La otra limitante que constituye un requisito para que el Presidente de la República no nombre a parlamentarios en ejercicio como Ministros de Estado, se desprende del inciso final del artículo 60 del Código Político, el cual señala que, se permite la renuncia de parlamentarios en ejercicio cuando como consecuencia de una enfermedad grave se ven impedidos de desempeñarlos. En consonancia con lo anterior, el espíritu de la norma pone de manifiesto la importancia del cargo parlamentario, ya que, el titular no puede disponer de éste, por cuanto su sola voluntad no basta para dejar de ejercerlo.

Sin embargo, el principal inconveniente queda de manifiesto al permitirse el nombramiento de parlamentarios en ejercicio como Ministros de Estado, ya que podría confundirse la independencia entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, característica propia en un régimen presidencial.

A su vez dicha situación, genera por una parte perjuicios al sistema político, por cuanto se confunden las funciones del órgano legislativo y el ejecutivo, en perjuicio de la fiscalización que realiza la Cámara de Diputados frente a los actos del gobierno. A su vez se afecta el mandato representativo del parlamentario que tuvo como fundamento de su investidura la expresión del poder soberano del pueblo manifestado en elecciones periódicas, competitivas, regladas e informadas. En consecuencia, se infringen los principios del Estado de Derecho y del régimen político.

Inconvenientes de legitimidad en el mecanismo de reemplazo: situación general frente a la designación de vacantes parlamentarias

A partir de la Reforma del 2005, se ha instalado el debate sobre la prerrogativa exclusiva de los partidos políticos para reemplazar los escaños parlamentarios en caso de fallecimiento, destitución o renuncia, que se ha realizado para asumir el cargo de Ministro.

La coacción o imposición de un representante a un distrito o circunscripción específica, sin mediar la voluntad o participación ciudadana a través de la votación, y la alta cuota de discrecionalidad partidaria presente en la decisión, generan un justificado rechazo en un país que aspira a mejorar la calidad de su democracia.

Desde una perspectiva conservadora, puede justificarse la existencia de este mecanismo de reemplazo con la idea de conservar los equilibrios partidistas derivados de la elección parla-

¹³ NÚÑEZ POBLETE, MANUEL., *Sobre la designación como Ministros de Estado de los parlamentarios en ejercicio, en sentencias destacadas*, Libertad y Desarrollo. Santiago, 2009, p. 103.

mentaria. Sin embargo, la existente regulación presenta desventajas; ya que el mecanismo vigente desconoce absolutamente el rol que le corresponde a la ciudadanía en la elección de sus representantes existiendo claramente un traslado de la soberanía. Así parece erróneo entregar un poder tan trascendental a grupos intermedios politizados, lo que según Criado se enmarca dentro de teorías que proponen a los partidos políticos como “guardianes de la representatividad, lo cual en este caso sería un extremo porque aparte de guardianes asumirían un rol que no les corresponde explícitamente y naturalmente, que sería la elección de sus representantes lo cual sería considerado como poco democrático ya que es el electorado quien debiera elegir a sus representantes”¹⁴.

Por otra parte es irrefutable que los partidos políticos o grupos intermedios son esenciales para la existencia de la democracia representativa en sí, no solo para hacer viable el ejercicio de la soberanía representada y la expresión de corrientes de carácter público, sino también como instrumentos necesarios para la realización de la cultura política, cumpliendo funciones primordiales como organización de las candidaturas y elecciones de representantes, promoción en la generación de liderazgos y cuadros políticos, funciones que tienen por objeto la intermediación de las demandas de la sociedad civil, pero otra cosa muy disímil es dotarlos de la potestad de designar a los representantes del pueblo en el parlamento.

En este sentido se menciona que: “la transformación del sistema de reemplazo significó una consagración de la partidocracia. Que precisando el concepto distingue tres categorías; partidocracia electoral, es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido; por otro lado, la partidocracia disciplinaria, es decir el poder del partido de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina de partido; y por último, la partidocracia literal o integral, es decir, la fagocitación partidista del personal parlamentario, para decir que una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por una representación de extracción eminentemente partidista-sindical, burocrática o de aparato”¹⁵.

Sin olvidar que no existe una democracia perfecta, el mecanismo de reemplazo afecta la legitimidad del régimen político, ya que, precisamente esta es una de las amenazas que acechan a la democracia; peligro que consiste en privilegiar los intereses de sectores políticos por sobre los intereses de la ciudadanía, ente primordial y exclusivo para elegir a sus representantes a través de un acto libre y voluntario, entregándoles la plena investidura política a sus representantes.

Problemas de interpretación sistémica en el Código Político

La Carta Fundamental regula en su capítulo primero “*Bases de la Institucionalidad*”- en opinión del profesor José Luis Cea Egaña - una *cosmovisión proyectada* del Estado de Derecho en una Democracia Constitucional considerando, los aspectos más fundamentales que emanan de la naturaleza humana, así como también del modelo políticamente vigente de un Estado Moderno¹⁶.

Visión similar es la esgrimida por el profesor don Alejandro Silva Bascuñán, considerando que “la trascendencia de las reglas incluidas en el capítulo I tiene que ser apreciada y observada por quienes, órganos o gobernados, deben sujetarse a ellas, con mayor razón por aquellos llamados particularmente a interpretarlas, como son el mismo legislador y los órganos jurisdiccionales instituidos directamente con tal propósito por la ley fundamental o autorizadas indirectamente a hacerlo aplicar sus preceptos”¹⁷.

¹⁴ CRIADO, MARCOS, Nuevas formas de protección del mandato Parlamentario en España e Italia, *Revista del Instituto de Estudios Políticos*, Universidad Central de Venezuela, Volumen 25, n°28, 2002 pp. 35 a 60.

¹⁵ LIZAMA, FELIPE, *Historia y reflexiones sobre el art 51 provisión de vacantes parlamentarias (A propósito de la incorporación de nuevos senadores y diputados)* Disponible en: www.diariocostitucional.cl/articulos 2011.

¹⁶ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS, *Derecho Constitucional Chileno*, tomo II, Editorial Universidad Católica de Chile, Santiago, 2013, p. 39.

¹⁷ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo IV, Segunda edición, Editorial Jurídica de Chile,

El mencionado capítulo realiza una proyección de los principios inspiradores que sostienen el aspecto sustantivo del Código Político. Así, por ejemplo, si existiere incoherencia frente a la interpretación sistémica, normativa, valorativa o axiológica, teleológica o gramatical entre capítulos discordantes que componen el texto constitucional se preferirá el espíritu del constituyente propuesto a partir del Capítulo I, como norma rectora y supletoria de los preceptos constitucionales, ya que, el valor del cuerpo permanente es más semántico que normativo, si consideramos la terminología clásica planteada por Loewenstein¹⁸.

En relación al rol del Estado, cabe señalar que el inciso 5° del Artículo 1 preceptúa: “*Es deber del Estado ... asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional*”.

En efecto, es menester que el Estado asegure el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional; lo cual constituye la primera crítica a la forma de proveer los cargos vacantes de parlamentarios, toda vez que éstos debieran proveerse a través de elecciones que legitiman su fuente y no por la vía de la nominación que realiza un partido político como solución en la actualidad. La primicia que sostiene la incongruencia del actual mecanismo de provisión de cargos parlamentarios frente a la posibilidad de vacancia transgrede no tan solo el principio de legitimidad de los actos públicos, sino también el principio de igualdad, ya que, al no asegurarse la igualdad de oportunidades en la vida nacional, también se transgrede abiertamente el mandato impuesto en el Artículo 18 de la Constitución relacionado a: “... *la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos tanto en la presentación de las candidaturas como en su participación en los procesos señalados...*”.

En relación a lo anterior, se termina configurando la vulneración del principio reconocido en el Artículo 19 N° 2 “*la igualdad ante la ley*”, ya que al señalar que no hay personas ni grupos privilegiados, implícitamente se estarían exceptuando los grupos intermedios denominados partidos políticos, por cuanto éstos, si gozarían de un privilegio que vulnera de manera expresa el rol de la teoría de la soberanía popular y nacional según dispone el inciso 1° del Artículo 5 de la Constitución.

El principio de participación ciudadana se ejerce en un contexto de democracia representativa (inciso 2°, Artículo 15 de la Constitución), y no puede existir la posibilidad de no haber reemplazo cuando una candidatura se constituye como independiente, si no ¿Cuál sería la representatividad en ese caso?

Como ya se abordó precedentemente, el Artículo 4 de la Constitución Política señala: “*Chile es una república democrática*”, disposición que engloba la forma política de gobierno, así como también la forma en cómo debe ejercerse el poder. La democracia, no solo debe conceptualizarse como una alternativa política sino también, como un estilo de vida, a partir del cual, se establece un respeto a las mayorías por sobre las minorías.

Corresponde preguntarse, ¿cómo se hace efectiva la democracia? Tema que debe relacionarse con la Constitución, ya que ésta es el instrumento jurídico necesario para realizar el ideal de la democracia dentro de un Estado¹⁹.

Sin embargo, el problema se origina cuando la voluntad de dichas mayorías es atropellada

Santiago, 1997, p. 18.

¹⁸ CRUZ-COKE OSSA, CARLOS, “Constitucionalismo chileno y su evolución”, *Actualidad Jurídica*, Universidad del Desarrollo, n° 20, 2009, p. 564.

¹⁹ ESCOBAR BERGUES, DIEGO, “La Democracia. Principio Constitucional” en *Revista Jurídica Uca Law Review*, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, Centro de Estudiantes de Derecho, Asunción-Paraguay, 2016, p. 21.

por la voluntad de una minoría; toda vez que los partidos políticos tienen la atribución de nominar al titular de reemplazo frente a la provisión de vacantes parlamentarias. De acuerdo a los Artículos 47 y 49 de la Constitución Política la elección de sus miembros debe ser a través de la votación directa por los distritos electorales o por las circunscripciones senatoriales respectivamente.

En la hipótesis de aceptar el mecanismo que actualmente impera frente a la provisión de cargos parlamentarios por la vacancia de éstos, cabe advertir, que se atenta directa y absolutamente contra la lógica de establecer elecciones periódicas de votación directa, por cuanto en un primer ejercicio, se pretende legitimar la fuente del candidato aspirante a parlamentario y en un segundo ejercicio se deslegitima completamente la voluntad popular que valida dicho acto a través del sufragio.

Respecto a la situación de los parlamentarios de partidos políticos independientes cabe recordar que el artículo 51 en su inciso 5° de la Constitución hace una especial distinción entre los parlamentarios que pertenecen a los partidos políticos y los no pertenecientes a partidos políticos, los segundos denominados independientes. Respecto de estos últimos la vacante no es proveída, a menos que el independiente electo haya sido candidato integrando una lista en conjunto con uno o más partidos políticos, caso en el cual el respectivo partido será quien determine el reemplazante del independiente que deja el cargo.

Para algunos no constituye una discriminación meramente arbitraria, sino que se trata de una imposibilidad, dada la naturaleza propia de lo que significa ser independiente. Esta consecuencia resulta discordante con varias normas tendientes a emparejar las condiciones de participación de los independientes en relación con los militantes de partidos políticos, además de infringir o vulnerar el deber que el Estado asume en el inciso 5°, Artículo 1 de la Constitución Política.

De acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional N°18.700 sobre votaciones populares y escrutinio, modificada por la ley N°20.840 que sustituye el sistema electoral por uno de carácter inclusivo, consagra iguales condiciones para optar a cargos públicos de elección popular tanto a militantes de partidos políticos como a independientes y avalará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos, tanto en su presentación de candidaturas como su participación activa en los demás procesos.

Por otra parte, al no proveer las vacantes dejadas por independientes sus votantes quedan en los hechos sin representación en el Congreso, lo que finalmente reduce el valor de la participación ciudadana en la vida nacional; ello fortaleciendo los votos de militantes, pues dicho sufragio conquista un mayor valor al debilitar una minoría independiente capaz de hacer contrapesos a una de las mayorías ya claramente asentadas.

Siguiendo esta misma línea de interpretación, en relación al inciso 4° del Artículo 51 de la Constitución, se concluye que esta disposición vulnera la soberanía del cuerpo electoral que eligió a dicha autoridad, también esta norma viene en resarcir nuevamente la contravención al principio de igualdad y a poner de manifiesto la categoría de grupo privilegiado de los partidos políticos, atendiendo a que si el titular del cargo parlamentario no se encuentra inserto en un partido político no goza de igualdad de oportunidades en la vida nacional como lo representa el Artículo 1 inciso 5° y menos aún, cuando queda totalmente desprovisto de la garantía consagrada por el principio de participación electoral en el Artículo 18 de la Constitución.

De acuerdo a lo expuesto, esta realidad es vivencialmente problemática, ya que, los independientes son principalmente los que resguardan con especial ahínco la voluntad de las minorías, por ejemplo, en un grupo étnico de una zona geográfica determinada dentro de un país, no provisionar un mecanismo de remplazo para éstos aparejaría grandes consecuencias, acto seguido irrogaría un especial desconocimiento en cuanto al carácter de los proyectos o planes que éstos representan dentro del universo de sus electores.

CAPÍTULO IV

BREVE SÍNTESIS DE LA VACANCIA PARLAMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO Y LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN EN CHILE

En el derecho constitucional comparado existen diferentes procedimientos para proveer la vacancia, por ejemplo:

- La elección de suplentes y titulares al mismo tiempo.
- La elección por la Cámara a la cual pertenece el parlamentario a propuesta del partido político en forma unipersonal, en terna o quina.
- Integración por derecho propio, como la de aquél que habría resultado elegido de no considerarse al electo, sea del partido o de la agrupación de partidos.
- La elección complementaria como instancia de participación de la ciudadanía.

También hay diferencias si se trata de un régimen bipartidista, en caso de no haber suplentes elegidos, ocupará la vacante otro candidato de la misma lista si el sistema electoral es pluripersonal. En cambio, si es un sistema de elección unipersonal, se recurre al mecanismo de nombramiento por la Cámara respectiva a propuesta del partido al que pertenece el reemplazo.

En los sistemas multipartidistas, hay que distinguir si se autorizan los pactos electorales. En caso de que no se permita y cada partido presenta su propio candidato a una lista, se aplica la regla del régimen bipartidista. Si se autorizan los pactos electorales entre partidos, se integra al candidato del mismo partido de la lista si el sistema electoral es pluripersonal o al candidato del otro partido. Si no se aplica esta regla, hay elección por la Cámara respectiva a propuesta del partido al que pertenecía el reemplazado.

En el caso de los independientes, no se aceptan los reemplazos, salvo que se provoquen problemas de funcionamiento de la institución parlamentaria, en ese caso se llaman a elecciones complementarias. Se trata de favorecer al partido del reemplazado o si no fuere posible, a otro partido del pacto, pues el elector, al votar por la lista de una combinación, en los hechos acepta la posibilidad de que resulte elegido un candidato diferente²⁰.

En conclusión

En el derecho comparado encontramos diferentes sistemas, por ejemplo, hay casos en que la elección comprende al titular y suplentes, la elección por la cámara legislativa, también la integración por derecho propio, como la de aquél que habría resultado elegido de no considerarse al electo, sea del propio partido o la coalición de partidos y finalmente se regula la elección complementaria por la ciudadanía. Como ya se indicó, ello está determinado por el sistema de gobierno y el sistema electoral.

Proyectos de reformas presentados en el Congreso Nacional

El primero de ellos se presentó en 1998 motivado por la muerte del Senador Carlos Letelier, por parte de diputados de todas las bancadas políticas. Este proyecto proponía que fuera el Senado o la Cámara, dependiendo del caso, quienes eligieran al sucesor de un parlamentario, entre una terna propuesta por el partido político que tenía ese escaño. Ese proyecto está por cumplir 13

²⁰ Reforma de la Constitución Política de la República de 1980, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, Valparaíso, 2001, pp. 298-299.

años en el Congreso, sin que haya tenido movimiento alguno.

En el 2007 se propone la elección como mecanismo para determinar al reemplazante del parlamentario que no siguieran en ejercicio de su cargo.

Posteriormente en el 2009 se presenta una reforma constitucional sobre el tema, pero esta vez con la intención de establecer la inhabilidad de los parlamentarios por ocupar cargos en el gabinete.

En el 2011 seis proyectos de reforma constitucional ingresaron al Congreso (Boletines 7461, 7462, 7455, 7460, 7464 y 7545). Cada uno con sus matices, algunos proponiendo inhabilidades, otros estableciendo mecanismos de elección de reemplazantes provenientes de los diferentes sectores políticos.

CONCLUSIONES

El mecanismo de reemplazo significa sustituir un elegido en forma democrática por otro designado. Ello representa un medio que privilegia los intereses de la clase política en perjuicio de la voluntad ciudadana afectando de esta manera el ejercicio de la soberanía y los principios de igualdad, legalidad, legitimidad y participación ciudadana. Desde una perspectiva conservadora, puede justificarse la existencia de este mecanismo de sustitución con la idea de conservar los equilibrios partidistas derivados de la elección parlamentaria.

Se considera que las funciones como miembro del Poder Legislativo se desnaturalizan, incluso más aún, considerando que las solas posibilidades de dichos nombramientos distorsionan las funciones mismas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que, posteriormente los mismos titulares que fiscalizaban, serán los fiscalizados con posterioridad.

De esta manera, se está afectando la legitimidad, atributo del Estado que se traduce en la existencia en una parte de la población de un grado de consenso que asegura la obediencia sin que sea necesario recurrir a la fuerza, transformando la obediencia en adhesión²¹.

El concepto de legitimidad se relaciona con la noción de justicia o de razonabilidad. En efecto, *“La legitimidad no considera solamente a las fuerzas políticas, también supone la aceptación de las reglas del juego, son las normas sobre la que opera el régimen”*. *“Un Estado es más o menos legítimo en la medida en que realice el valor de un consenso manifestado libremente por parte de una comunidad de hombres...”*²².

Es decir, *“la legitimidad reviste una armonía más profunda que la que proviene meramente de la regularidad técnica de la ordenación positiva y se sitúa en un plano más esencial que toma en cuenta la inspiración y el propósito del mandato público...”*²³.

La conservación del poder político se logra, entre otros factores con la participación masiva en el proceso de selección de las autoridades, de ello depende también la conservación del poder²⁴.

En toda democracia, el pluralismo político es un valor del ordenamiento jurídico, junto con

²¹ BOBBIO, NORBERTO, *Diccionario de Política*, Biblioteca Virtual Universal en www.biblioteca.org.editorial del Cardo, 2006.

²² BOBBIO y MATTEUCI, en RUZ, LUIS, *Legitimidad. Diccionario de Ciencia Política*, Universidad de Concepción, 1982, pp.193-194 y 195.

²³ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional, Principios, Estado y Gobierno*, Tomo I Editorial J. de Chile, 1997, p. 259.

²⁴ BARROS, ENRIQUE, *Poder y Derecho en la Democracia Representativa*, Ediciones U. Católica de Chile, Santiago, 1990, p. 123.

la igualdad, la libertad y la justicia. Por ello se debe tutelar este principio al reconocer y amparar las diversas identidades políticas y las ideologías respetando el principio de igualdad política que se encuentra garantizado en la norma constitucional en diversos preceptos constitucionales²⁵.

La representación política se legitima cuando es el resultado de un proceso electoral y se apoya en el consenso de los gobernados. Hay que tener presente que el Estado moderno está construido sobre la base esencial de la participación del pueblo en el ejercicio del poder.

En la actualidad, cobra significación el rol del ciudadano, de los partidos políticos y los grupos intermedios, como lo señala el autor español Josep Vallés, es necesario vincular el “poder con el mundo de las ideas y los valores, es en este mundo donde se encuentran las raíces de la legitimidad de un sistema político determinado y de cada una de las demandas y propuestas que propugnan los diferentes actores. Esta relación no será siempre la misma y variará según las épocas y sociedades...”²⁶.

En consecuencia, se impone perfeccionar la democracia, que exige numerosos cambios al sistema político vigente, los requerimientos de la ciudadanía son mayores, reclamando más participación, control, transparencia en la actuación de las fuerzas políticas y capacidad decisoria.

Cabe señalar que un sistema democrático es inconcebible sin la existencia de partidos políticos. La importancia de estas instituciones estriba en su participación en la integración de los órganos de representación y gobierno, y en las funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. En efecto, son un nexo de la ciudadanía con los poderes estatales, ordenando y canalizando los requerimientos de la sociedad civil con sujeción a doctrinas y programas de bien común. Se trata de organizaciones que pasan por una fuerte crisis de credibilidad, de apoyo ciudadano y de debilidades en su funcionamiento, pero no podemos desconocer que son fundamentales en cualquier régimen democrático.

La democracia en cuanto forma de gobierno y en cuanto concepción filosófica, política, constituye un ideal y un objetivo que impone “Un proceso constante de mejoramiento y superación. Debe comprender un espacio político-jurídico, pero además ha de contener de manera imprescindible elementos económicos, social y cultural, para poder llegar a constituir la expresión de una verdad vital”²⁷.

En síntesis, se pone de manifiesto el compromiso del Parlamento con la sociedad, tema que está vinculado con la agenda parlamentaria y con la consolidación de la democracia.

En conclusión, debemos alcanzar una democracia plena, no sólo formal, también material con el reconocimiento de los derechos, libertades, valores y garantías, afianzando el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

Por tanto, resulta necesario vincular el Estado de derecho con la democracia. En efecto, el Estado de derecho es el resultado del proceso de institucionalidad jurídica política de la democracia²⁸.

La plena vigencia del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas determinan

²⁵ Sin pluralismo no hay democracia (STC 567-2010, Considerando 22). “Que la democracia únicamente puede existir de la mano del pluralismo, cuyo antecedente histórico es la tolerancia...se enmarca dentro de la libertad. Se define como el reconocimiento de la diversidad, comprende libertad para elaborar ideas, el derecho a difundirlas y a organizarse para llevarlas a la práctica”.

²⁶ VALLÉS, JOSEP MARÍA, *Ciencia Política. Una introducción*, octava edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2006, p. 41.

²⁷ GROS ESPIELL, HÉCTOR, *La democracia en el sistema interamericano en temas internacionales*, Melibea ediciones, Montevideo, 2001, p. 418 en CORREA FREITAS, Rubén, *El Parlamento y el Estado Social de Derecho*, p. 125.

²⁸ DÍAZ, ELÍAS, *Estado de Derecho. Legitimidad Democrática*, Alianza Editorial, SA, Madrid, 2002, p. 75.

muchos requerimientos en la comunidad política, en la toma de decisiones, como es la exigencia de la participación ciudadana. Ello incide en la estabilidad de las instituciones democráticas y, en definitiva, en la consolidación de una convivencia armónica y pacífica.

Por todo lo expuesto, se concluye que una posible alternativa sería llenar las vacantes por medio de los suplentes designados al tiempo de las elecciones, del modo que establezca la ley y sin realizar una nueva elección. Para ello, se deberá lograr un acuerdo nacional entre las fuerzas políticas, tema que debe ser objeto de estudio en el Congreso Nacional.

Se trata de cuidar la legitimidad de “Futuras inestabilidades e insatisfacciones y ello implica, a la vez que la historia puede de alguna manera volver a comenzar”²⁹.

Por lo expuesto, en todo régimen político es de suma relevancia una amplia participación ciudadana, formar en ciudadanía, ello impone un cambio en la relación Estado-Sociedad civil. En efecto, se busca una mejor democracia y mejores instituciones.

Finalmente, es relevante abordar el tema tomando como base los principios contenidos en la Carta Fundamental Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001. En efecto, en este documento se destaca que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al ordenamiento constitucional. Ello está acompañado por un sistema de frenos y contrapesos a la actuación de los órganos del Estado que constituye un elemento del Estado de Derecho y de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

ALDUNATE LIZANA, EDUARDO, *Derechos Fundamentales*, Primera Edición, Editorial Legal Publishing, Santiago, 2008.

ARAGÓN, MANUEL, *Constitución y Democracia*, Editorial Tecno, Madrid, 1989.

Biblioteca Congreso Nacional, Historia de la Constitución Política, <http://www.bcn.cl> [Recuperado: 11 de septiembre de 2017].

BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCCI, NICOLA y PASQUINO, GIANFRANCO, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno, Madrid, 1991.

BOBBIO, NORBERTO, *Diccionario de Política*, Biblioteca Virtual Universal en www.biblioteca.org.editorial del Cardo, 2006.

BURDEAU, GEORGE, *Tratado de Ciencia Política*, tomo IV, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

CARRÉ DE MALBERG, RAYMOND, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS *Derecho Constitucional Chileno*, tomo III, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2015.

²⁹ FUKUYAMA, FRANCIS, *El futuro después del fin de la historia*, Estudios Públicos, n° 52, Santiago, 1993, pp. 19-20.

CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS, *Derecho Constitucional Chileno*, tomo II, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2013.

CRIADO DE DIEGO, MARCOS, “Nuevas formas de protección del mandato Parlamentario en España e Italia” en Politeia, *Revista del Instituto de Estudios Políticos* (Universidad Central de Venezuela) Volumen 25, N° 28, 2002.

CRUZ-COKE OSSA, CARLOS, *Constitucionalismo chileno y su evolución*, en Actualidad Jurídica N° 20, tomo II, 2009.

DÍAZ, ELÍAS, *Estado de Derecho, Legitimidad Democrática*, Alianza Editorial, SA, Madrid, 2002.

ESCOBAR BERGUES, DIEGO, “La Democracia. Principio Constitucional”, en *Revista Jurídica, Uca Law Review* Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, Centro de Estudiantes de Derecho, Asunción, Paraguay, 2016.

GROS ESPIELL, HÉCTOR, *La democracia en el sistema interamericano en temas internacionales*, Melibea ediciones, Montevideo, en CORREA FREITAS, RUBÉN. *El Parlamento y el Estado Social de Derecho*, 2001.

HOBBS, THOMAS, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

JUSTO LÓPEZ, MARIO, *Introducción a los Estudios Políticos*, tomo I, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1969.

KELSEN, HANS, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969.

LIZAMA ALLENDE, FELIPE, Historia y reflexiones sobre el artículo 51 sobre provisión de vacantes parlamentarias (A propósito de la incorporación de nuevos senadores y diputados), [Fecha de consulta: 15 de noviembre 2018], Disponible en: www.diarioconstitucional.cl

MARITIAN, JACQUES, *Man an the State*, Phoenix Books, The University of Chicargo Press, 1951.

MOLINA GUAITA, HERNÁN, *Instituciones Políticas*, Editorial Abeledo Perrot. Concepción, 2011.

NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO, *Derecho Constitucional*, Tomo I, Thomson Reuters Abelardo Perrot, Santiago, 2013.

NÚÑEZ POBLETE, MANUEL, Sobre la designación como Ministros de Estado de los parlamentarios en ejercicio, en sentencias destacadas Libertad y Desarrollo, Santiago, 2009.

PÉREZ L., RODRIGO. *Senado y Reforma Constitucional* en ZÚÑIGA URBINA Reforma Constitucional 2005, Lexis Nexis, Santiago, 2005.

PFEFFER URQUIAGA, EMILIO, *Reformas Constitucionales 2005, antecedentes, debates e informes*. Santiago, Primera edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2005.

Reforma de la Constitución Política de la República de 1980, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, Valparaíso, 2001.

RIBERA NEUMANN, TEODORO, *Congreso Nacional –Integración y fiscalización parlamentaria* en Revista de Derecho Público, Volumen 68, 2006.

SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1983.

SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo IV, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997.

SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo VI, segunda edición actualizada, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Constituciones Políticas de La República de Chile 1810-2015*, sexta edición, Santiago, 2015.

VIVANCO MARTÍNEZ, ÁNGELA, *Curso de Derecho Constitucional*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2015.

FUENTES ELECTRÓNICAS

www.bcn.cl

www.diarioconstitucional.cl

revistas.juridicas.unam.mx