



Incompatibilidades, Inhabilidades y dedicación exclusiva en el ámbito parlamentario

Experiencia comparada

Autor

Bárbara Horzella C.
Email: bhorzella@bcn.cl
Tel.: (56) 32 270 1874

Colaboradores: Jana
Abujatum e Ignacio Escudero

Nº SUP: 122958

Comisión

Elaborado para la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados

Resumen

A nivel comparado, el Derecho Parlamentario da cuenta de una serie de incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio del cargo de representante parlamentario.

Dichas incompatibilidades/inhabilidades están contenidas en distintas fuentes normativas: mayoritariamente a nivel constitucional, como en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, EE.UU., Perú, Uruguay, por mencionar algunos; a nivel legal, situación de Colombia y España; a nivel reglamentario caso de Canadá; e incluso a nivel de Códigos de Conducta, lo que se da en Reino Unido y Sudáfrica.

Asimismo, de la revisión se distinguen disposiciones de carácter más general, como el caso de la Constitución de EE.UU., que establece la incompatibilidad del ejercicio con otra función pública remunerada, frente a normas que disponen en detalle aquellos cargos o funciones incompatibles o inhabilitantes, como en Chile.

Por su parte, un tercer grupo de países ha adoptado el régimen de “dedicación exclusiva”, que inhabilita a sus parlamentarios para ejercer tanto funciones públicas, como privadas de forma simultánea a su mandato (Bolivia, Colombia y España, entre otros).

Introducción

Este documento ha sido elaborado a solicitud de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados. Su objetivo es revisar aquellas disposiciones que regulan las incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio del cargo de parlamentario a nivel comparado.

Para estos efectos fue revisado el ordenamiento jurídico (Constitución, Leyes, Reglamentos, Códigos de Conducta, según el caso) de 20 países, Chile incluido.

Cabe destacar que este documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Breve marco teórico

Como se recoge en el Informe BCN (2019)¹, la incompatibilidad puede ser entendida como el “impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez” (DLE RAE, 2019). Esta noción puede asimismo expresar “la imposibilidad legal de acumular funciones públicas, o mandatos electivos, con determinadas ocupaciones privadas”, estableciendo con ello la garantía pública de independencia y falta de vinculación con otras funciones, de la que generalmente queda exceptuada la docencia (Ossorio, 2013: 480).

En este sentido, y según apunta Parada: “La incompatibilidad sin excepciones se justifica por razones de ética –real o supuesta colisión de intereses públicos y privados- y también de productividad, que no se concibe pueda ser óptima en dos empleos o profesiones” (1993:472).

Por su parte, las inhabilidades para el ejercicio de un cargo son concebidas como el “defecto o impedimento para obtener o ejercer un empleo u oficio” (DLE RAE, 2019).

Cabe señalar que frecuentemente ambos conceptos son utilizados indistintamente.

Finalmente, y vinculado a lo anterior surge el concepto de “dedicación exclusiva”, definido por las RAE como el “Ejercicio del cargo de empleado público con exclusión o prohibición de desempeñar cualquier otro trabajo o actividad profesional” (DLE RAE, 2019).

II. Chile

El ordenamiento jurídico chileno establece, a nivel constitucional, las siguientes incompatibilidades para el ejercicio de los cargos de diputados y senadores:

Art. 58	<p>Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.</p> <p>Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honorem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.</p> <p>Por el solo hecho su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo o comisión incompatible que desempeñe.</p>
---------	---

¹ BCN (2019). Régimen de nombramientos a cargos públicos con participación del Congreso. Nombramiento, remoción e incompatibilidades políticas del cargo. Elaborado por Andrea Vargas C. y otros.

Art.59	<p>Ningún diputado o senador, desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.</p> <p>Esta disposición no rige en caso de guerra exterior; ni se aplica a los cargos de Presidente de la República, Ministro de Estado y agente diplomático; pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.</p>
--------	--

Por su parte, el artículo 57 del texto constitucional establece ciertas inhabilidades para presentarse a candidato a diputado o senador, desde la perspectiva de la “obtención del cargo”.

Art. 57	<p>Artículo 57.- No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Los Ministros de Estado; 2) Los gobernadores regionales, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los alcaldes, los consejeros regionales, los concejales y los subsecretarios; 3) Los miembros del Consejo del Banco Central; 4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras; 5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales; 6) El Contralor General de la República; 7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal; 8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado; 9) El Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos del Ministerio Público, y 10) Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. <p>Las inhabilidades establecidas en este artículo serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección; excepto respecto de las personas mencionadas en los números 7) y 8), las que no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su candidatura y de las indicadas en el número 9), respecto de las cuales el plazo de la inhabilidad será de los dos años inmediatamente anteriores a la elección. Si no fueren elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.</p>
---------	---

En tanto, que el artículo 60 establece las siguientes inhabilidades, desde la perspectiva del ejercicio del mismo:

Art. 60	<p>(...)</p> <p>Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, o el que actuare como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.</p> <p>La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.</p> <p>Cesará en su cargo el diputado o senador que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio, (...).</p>
---------	--

Finalmente, es dable señalar que en ausencia de una prohibición expresa al desempeño de actividades profesionales privadas, los parlamentarios no están sujetos a un régimen de dedicación exclusiva.

III. Experiencia comparada

Según se desprende de los casos revisados, cada Estado aborda en sus respectivos ordenamientos jurídicos, las incompatibilidades e inhabilidades a que están sujetos sus representantes

A continuación se presenta una tabla que sintetiza y sistematiza la información de los casos analizados:

País	Dedicación Exclusiva ²	Normativa legal sobre incompatibilidades/inhabilidades
Alemania	No	Únicamente se les exige declarar las actividades pagadas que realizan en forma independiente o en virtud de un contrato de trabajo, en paralelo a su mandato.
Argentina	No	Art. 72, Constitución: "Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala".
Bolivia	Si	Art. 150, Constitución: "II. Los assembleístas no podrán desempeñar ninguna otra función pública, bajo pena de perder su mandato, excepto la docencia universitaria". Art.158: 2 "(...) Se prohíbe percibir cualquier ingreso adicional por actividad remunerada". Art.26, Reglamento: "b) Las Diputadas y Diputados no podrán adquirir ni tomar en arrendamiento, a su nombre o en el de terceros, bienes públicos, adjudicarse ni hacerse cargo de contratos de obra, servicios o aprovisionamiento con el Estado, ni obtener del mismo concesiones u otra clase de ventajas personales. c) Tampoco podrán, durante el período de su mandato, ser directoras (es), funcionarias (os), empleadas (os), apoderadas (os), asesoras (es) ni gestoras (es) de entidades, sociedades o empresas que negocien o contraten con el Estado".
Brasil	No	Art. 54, Constitución: "Los diputados y senadores no podrán: I - desde la expedición del diploma: a) firmar o contratar a una entidad legal regulada por el derecho público, la autarquía, la empresa pública, la compañía de capital mixto o el concesionario de servicios públicos, excepto cuando el contrato obedezca a cláusulas uniformes; b) aceptar o mantener una posición, función o empleo remunerado, incluidos aquellos que son "ad nutum", en las entidades enumeradas en el párrafo anterior; II - desde el momento de posesión: a) ser propietarios, controladores o directores de una compañía que goza de una opinión favorable en virtud de un contrato con una entidad legal regulada por el derecho público, o desempeñar una función remunerada en el mismo; b) ocupar una posición o función que sea "ad nutum" demisible, en las entidades mencionadas en el ítem I, "a"; c) patrocinar una causa en la que alguna de las entidades a las que se refiere el punto I, "a" esté interesada; d) ocupar más de un cargo público electivo o mandato".
Canadá	No	Art. 7, Reglamento: "Nada en este Código impide a los Miembros que no sean ministros de la Corona o secretarios parlamentarios realizar cualquiera de los siguientes, siempre que puedan cumplir con sus obligaciones conforme a este Código: a) la participación en el empleo o en la práctica de un profesión; (b) llevar

² Categorización hecha en base a información disponible en la Base de Datos de la Unión Interparlamentaria: New Parline: the IPU's Open Data Platform (beta), disponible en: <https://data.ipu.org/home> (Octubre, 2019).

		a cabo un negocio; (c) ser director u oficial en una corporación, asociación, sindicato u organización sin ánimo de lucro; y (d) ser socio en una sociedad”.
Colombia	Si	Art. 282, Ley 5 de 1992: "Congresistas no pueden: 1. Desempeñar cargo o empleo público o privado. 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que establezca la ley. 3. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos. 4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste”.
Corea del Sur	No	Art. 43, Constitución: "los miembros de la Asamblea Nacional no podrán ocupar simultáneamente ningún otro cargo prescrito por la Ley."
Costa Rica	No	Art. 111, Constitución: "Ningún Diputado podrá aceptar, después de juramentado, bajo pena de perder su credencial, cargo o empleo de los otros Poderes del Estado o de las instituciones autónomas, salvo cuando se trate de un Ministerio de Gobierno. En este caso se reincorporará a la Asamblea al cesar en sus funciones. Esta prohibición no rige para los que sean llamados a formar parte de delegaciones internacionales, ni para los que desempeñan cargos en instituciones de beneficencia, o sean catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado. Art. 112.- La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público de elección popular. Los Diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos. La violación a cualquiera de las prohibiciones consignadas en este artículo o en el anterior, producirá la pérdida de la credencial de Diputado (...).
Ecuador	Si	Art 147, Constitución: "Las asambleístas y los asambleístas no podrán: Desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueran incompatibles con su cargo, excepto la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
España	Si	Art. 157, (LOREG). "1. El mandato de los Diputados y Senadores se ejercerá en régimen de dedicación absoluta en los términos previstos en la Constitución y en la presente Ley. 2. En virtud de lo establecido en el apartado anterior, el mandato de los Diputados y Senadores será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarias o cualquier otra forma". Art. 159, "1. De conformidad con lo establecido en el artículo 157, el mandato de los Diputados y Senadores es incompatible con el desempeño de actividades privadas".
EE.UU.	No	La Constitución únicamente establece la incompatibilidad de ejercicio con otra función pública remunerada (Art.1, Sección 6, numeral 2).
Francia	No	El sitio web de la Asamblea Nacional señala entre las incompatibilidades del ejercicio parlamentario el ser miembro del Parlamento Europeo, ejercer de alcalde, presidente de una institución pública de cooperación intercomunal, presidente o vicepresidente de una empresa de economía mixta o una institución pública local, miembro del Gobierno, el Consejo Constitucional o el Consejo Económico, Social y Económico, del Consejo Superior de la Magistratura, ejercer funciones de gestión en empresas nacionales o instituciones públicas nacionales, por mencionar algunas.

México	No	Art 62, Constitución: “Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación”.
Perú	Si	Artículo 92° de la Constitución. La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos. La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
Reino Unido	No	Art. 14. <i>Code of Conduct</i> . Los miembros deberán cumplir a conciencia los requisitos de la Cámara con respecto al registro de sus intereses financieros. Siempre serán abiertos y francos al llamar la atención sobre cualquier interés relevante en cualquier procedimiento de la Cámara o sus Comités, y en cualquier comunicación con ministros, miembros, funcionarios públicos o titulares de cargos públicos.
Suecia	No	Se exige declarar las actividades remuneradas que realizan en forma independiente o en virtud de un contrato de trabajo, en paralelo a su mandato. Entre las incompatibilidades se indica que no pueden ser Ministros de Estado o Presidente del <i>Riksdag</i>
Suiza	No	Al inicio del mandato, deben informar sobre sus actividades remuneradas. Entre las incompatibilidades se indica que no pueden ser miembros del Consejo Federal como jueces federales y Oficiales del Ejército de alto rango.
Uruguay	No	Artículo 122, Constitución: “Los Senadores y los Representantes, después de incorporados a sus respectivas Cámaras, no podrán recibir empleos rentados de los Poderes del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos, de los Servicios Descentralizados o de cualquier otro órgano público ni prestar servicios retribuidos por ellos en cualquier forma, sin consentimiento de la Cámara a que pertenezcan, quedando en todos los casos vacante su representación en el acto de recibir el empleo o de prestar el servicio. Cuando un Senador sea convocado para ejercer temporalmente la Presidencia de la República y cuando los Senadores y los Representantes sean llamados a desempeñar Ministerios o Subsecretarías de Estado, quedarán suspendidos en sus funciones legislativas, sustituyéndoseles, mientras dure la suspensión, por el suplente correspondiente. Artículo 123.- La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público electivo, cualquiera sea su naturaleza. Artículo 124.- Los Senadores y los Representantes tampoco podrán durante su mandato: 1º) Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier otro órgano público. 2º) Tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. La inobservancia de lo preceptuado en este artículo importará la pérdida inmediata del cargo legislativo.

		Artículo 125.- La incompatibilidad dispuesta por el inciso primero del artículo 122, alcanzará a los Senadores y a los Representantes hasta un año después de la terminación de su mandato, salvo expresa autorización de la Cámara respectiva.
Sudáfrica	Si	Artículo 7, Código de Conducta: "Ningún Miembro del Parlamento podrá realizar o llevar a cabo un empleo remunerado o trabajo fuera del Parlamento".

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Base de Datos de la Unión Interparlamentaria (op. Cit) y disposiciones normativas correspondientes.

Referencias

- BCN (2019). Régimen de nombramientos a cargos públicos con participación del Congreso. Nombramiento, remoción e incompatibilidades políticas del cargo. Elaborado por Andrea Vargas C. y otros. Octubre 2019. SUP 122655.
- PARADA, Ramón (1993). Derecho Administrativo II. Organización y empleo público. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid. Pp.554.
-