



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*  
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## XLIII. INCOMPATIBILIDADES

JULIA LEININGER, BERNHARD THIBAUT

### 1. INTRODUCCIÓN

En el marco del derecho público comparado, el término *incompatibilidades* se refiere a aquellas normas que definen las circunstancias en las cuales un mandato electoral legalmente adquirido por una persona no puede ser ejercido. Las incompatibilidades excluyen el desempeño simultáneo de un determinado cargo electivo y de otros cargos electivos o de nombramiento. De este modo, el término se halla estrechamente relacionado con otro concepto importante en materia electoral, como el de *inelegibilidades*. Mientras este último se refiere a las normas que definen los requisitos para ser candidato a un distinto cargo o mandato electivo, las incompatibilidades se refieren a cuestiones que no impiden una candidatura electoral. Sin embargo, en caso de que el candidato sea elegido, se exige que deje el cargo o puesto que lo inhabilita para ocupar su mandato, o que prescinda de adquirirlo, o que tome una decisión por uno de los dos mandatos electivos incompatibles entre sí. En la legislación electoral de los países latinoamericanos ambos términos —inelegibilidades e incompatibilidades— a veces se usan como sinónimos (otro término usado con frecuencia es el de *inhabilitades*). Este trabajo sólo tratará de las incompatibilidades en el sentido estricto que acabamos de establecer. Sin embargo, cabe señalar que la falta de regulación de incompatibilidades en casos concretos no implica que sean compatibles los diferentes mandatos o cargos políticos o unos y otros. Muchas veces la misma regulación excluye que una persona que ocupe un determinado mandato o cargo tenga la posibilidad de desempeñar algún otro. Así, para alcanzar una visión completa de las regulaciones en relación con la posible combinación de mandatos o cargos políticos o con todos ellos en los países latinoamericanos, es indispensable recurrir al cap. IX de esta obra, que se ocupa también de las inelegibilidades.

Por regla general, en los países latinoamericanos las incompatibilidades están reguladas en la Constitución. Sólo en Bolivia la ley electoral con-

tiene una norma respecto a la incompatibilidad entre los mandatos de senador y de diputado, respectivamente.<sup>1</sup> Vale mencionar que las diferencias entre los países de la región, en relación con la “densidad regulatoria” en esta materia, son bien marcadas. En Argentina casi no hay preceptos explícitos en cuanto a incompatibilidades. Por el contrario, la Constitución colombiana, por ejemplo, contiene una multitud de normas constitucionales al respecto (véase el cuadro XLIII.1). En vista de estas diferencias, nos parece oportuno señalar de antemano que en el marco de este trabajo sólo podemos referirnos a las regulaciones positivas en el plano de las constituciones y de la legislación electoral que rigen en esta materia, quedando sin consideración futuras interpretaciones de derecho electoral y del derecho público general por parte de las cortes competentes. También cabe destacar que aun en los casos en que se observa una clara escasez de normas constitucionales o electorales (por ejemplo Guatemala y Nicaragua) esto no significa por fuerza que no existan otras regulaciones en otros niveles legislativos. Por ejemplo, pueden ser parte de la legislación sobre la organización parlamentaria que ha quedado fuera de consideración en el marco del tratado.

Hemos ordenado el análisis de las regulaciones sobre la materia según los cargos electivos de tipo nacional —mandatos ejecutivos (presidente/vi-

CUADRO XLIII.1. *Fuentes legales de la regulación de compatibilidades e incompatibilidades*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>País</i>	<i>Constitución</i>
Argentina	arts. 72, 73, 105	Honduras	arts. 203, 253
Bolivia	arts. 49, 56	México	art. 62
Brasil	arts. 54, 56	Nicaragua	-
Colombia	arts. 179, 180, 181	Panamá	art. 150
Costa Rica	arts. 111, 112, 143	Paraguay	arts.196, 199, 237, 241
Chile	arts. 55, 56	Perú	art. 92
Ecuador	art. 135	República Dominicana	arts. 18, 108
El Salvador	arts. 128, 129, 161	Uruguay	art. 91, 99, 101, 122, 123, 125
Guatemala	art. 160	Venezuela	art. 191

<sup>1</sup> Cuando citamos una norma legal sin mencionar la fuente, se trata de una disposición constitucional.

cepresidente)—, por un lado, y mandatos legislativos (diputado, senador) por otro. No hemos considerado por separado incompatibilidades que rigen para los cargos electivos en el ámbito subnacional. Claro está que las incompatibilidades entre distintos mandatos son recíprocas, es decir, la prohibición a un senador para ser gobernador o alcalde implica la prohibición a éstos para ser senadores.

## 2. INCOMPATIBILIDADES PARA PRESIDENTES Y VICEPRESIDENTES

En la mayoría de los países no existen normas explícitas relativas a incompatibilidades para el cargo de presidente y vicepresidente. Sólo en Bolivia, Paraguay y Uruguay encontramos regulaciones respecto a la incompatibilidad entre el mandato presidencial y otros cargos electivos. Paraguay es el único país donde se han establecido normas explícitas sobre las incompatibilidades en relación con el presidente. El artículo 237 de la Constitución dispone: “El presidente de la República y el vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones”. En Bolivia y Uruguay las regulaciones son menos exhaustivas. Según el artículo 49 de la Constitución boliviana, los miembros del Parlamento pueden ser elegidos presidente, pero el elegido ha de cesar en la función legislativa por el tiempo que desempeñe el mandato ejecutivo. En Uruguay, el artículo 91 de la Constitución establece: “No pueden ser representantes: 1) el presidente y el vicepresidente...” Aunque esta formulación no permite determinar con precisión si se trata de una incompatibilidad, nos parece que así es, sobre todo si tomamos en cuenta que en Uruguay se permite la candidatura simultánea para distintos cargos<sup>2</sup> (véase el cap. XXII de esta obra).

La escasez de normas de incompatibilidad referidas explícitamente al presidente y al vicepresidente puede ser explicada, ante todo, por el hecho de que la doctrina de la división de poderes implica que en un sistema de gobierno presidencial el jefe del Poder Ejecutivo no puede desempeñar al mismo tiempo otro mandato electivo (sobre todo en la rama legislativa na-

<sup>2</sup> En Uruguay, las elecciones presidenciales y parlamentarias se celebran simultáneamente. Véase al respecto el cap. XVII de esta obra.

cional). Es más, si en un sistema democrático el jefe de Estado y de gobierno pudiera desempeñar cualquier otro cargo por el tiempo de su mandato, por ejemplo en la administración pública o en una empresa privada, significaría una violación de la doctrina constitucional. No en última instancia hay que recordar que las normas sobre inelegibilidades pueden impedir el ejercicio simultáneo del cargo de presidente y otros cargos o mandatos públicos.<sup>3</sup> De este modo se constata que en todos los países de la región el cargo de presidente es incompatible con cualquier otro cargo, sea electivo o no, público o privado, aun en los casos en que no se establecen normas explícitas en este sentido (Argentina, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana). Lo mismo vale en general acerca del vicepresidente (los vicepresidentes respectivamente) en los casos en que éstos sean elegidos por el pueblo.<sup>4</sup>

### 3. INCOMPATIBILIDADES PARA MANDATOS LEGISLATIVOS

La mayoría de las constituciones latinoamericanas contienen por lo menos disposiciones mínimas en relación con las incompatibilidades entre un mandato parlamentario y otras funciones electivas y no electivas. Hemos ordenado las normativas en el cuadro XLIII.2 en tres grupos: normas que impiden que un parlamentario desempeñe otro cargo electivo; normas que excluyen en forma absoluta —aunque con determinadas excepciones— el desempeño de ciertas funciones (casi siempre públicas) por parte de los le-

<sup>3</sup> En El Salvador (art. 127) se prohíbe explícitamente que el presidente sea candidato parlamentario. En virtud de que en este país las elecciones presidenciales y parlamentarias casi nunca se celebran al mismo tiempo, esta disposición implica la incompatibilidad entre mandato presidencial y parlamentario. Una prohibición explícita para presidente y vicepresidente de ser candidato en elecciones parlamentarias también la encontramos en Brasil (art. 14 § 6), Colombia (art. 8, Código Electoral) y Costa Rica (art. 109). Pero en estos casos, tales disposiciones no implican por fuerza la incompatibilidad de los distintos mandatos, dado que se trata de sistemas de gobierno con elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas. Por otro lado, en Chile la prohibición de múltiples candidaturas en elecciones simultáneas (art. 3 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios) no impide que un congresista se postule como candidato a presidente ni que el presidente se postule como parlamentario, dado que en este país las elecciones presidenciales y parlamentarias en la mayoría de los casos no son simultáneas.

<sup>4</sup> Una excepción la encontramos en Argentina (art. 57), donde el vicepresidente es miembro *ex officio* del Senado y preside este órgano. Aunque normalmente no tiene derecho de voto, sí lo tiene cuando haya empate en una votación, es decir, en los casos de decisiones muy controvertidas.

CUADRO XLIII.2. *Incompatibilidades para diputados, representantes y senadores*

<i>País</i>	<i>Prohibición de desempeñar simultáneamente otro cargo de elección popular</i>	<i>Prohibición de desempeñar otros cargos públicos</i>	<i>Cargos para el desempeño de los cuales el parlamentario debe cesar en su mandato, pudiendo reintegrarse cuando termine la función respectiva</i>
Argentina	Gobernador de la misma provincia que el congresista presenta	Empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala	—
Bolivia	Quien haya sido elegido por diputado y senador debe optar. El senador y diputado que se postula para concejal o municipio perderá su mandato parlamentario desde el momento en que jure su cargo del gobierno municipal	Cualquier función dependiente de los poderes Ejecutivo o Judicial	Presidente o vicepresidente de la República, ministro de Estado, agente diplomático, prefecto de departamento
Brasil	Cualquier otro cargo o mandato público	Cualquier cargo, función o empleo remunerado	Ministro de Estado, gobernador de territorio, secretario de Estado, del Distrito Federal, de territorio, de prefectura de capital; jefe de misión diplomática temporal
Chile	Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí	Cualquier cargo, función o empleo, excepto los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior; media y especial; incompatibilidad no rige en caso de guerra exterior	Presidente de la República, ministro de Estado, agente diplomático

CUADRO XLIII.2. *Incompatibilidades para diputados, representantes y senadores (conclusión)*

País	Prohibición de desempeñar simultáneamente otro cargo de elección popular	Prohibición de desempeñar otros cargos públicos	Cargos para el desempeño de los cuales el parlamentario debe cesar en su mandato, pudiendo reintegrarse cuando termine la función respectiva
Colombia	Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público	Cualquier cargo o empleo público o privado, excepto el ejercicio de la cátedra universitaria	Ministro
Costa Rica	Cualquier otro cargo público de elección popular	Cualquier cargo público o de las instituciones autónomas, excepto participación en delegaciones internacionales, cargos en instituciones de beneficencia o catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado	Ministro de gobierno
Ecuador	—	Cualquier cargo público o privado, excepto la docencia universitaria	—
El Salvador	—	Cualquier cargo público remunerado, excepto los de carácter docente o cultural, y los relacionados con los servicios profesionales de asistencia social	Ministro o viceministro de Estado, presidente de una institución oficial autónoma, jefe de misión diplomática, consular o misión diplomática especial
Guatemala	—	—	Ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma
Honduras	—	Cualquier cargo público remunerado, excepto los de carácter docente o cultural, y los relacionados con los servicios profesionales de asistencia social	Ministro o funcionario del Estado o de cualquiera otra entidad descentralizada o autónoma, jefe de misiones diplomáticas, consular misiones diplomáticas <i>ad hoc</i>

México	—	—	Cualquier comisión o empleo remunerado de la federación o de los estados
Nicaragua	—	—	—
Panamá	—	—	Cualquier empleo público remunerado, excepto maestro o profesor en centros de educación
Paraguay	—	—	Asesoría de reparticiones públicas; cualquier función y empleo público, excepto el ejercicio de la docencia universitaria y el de la investigación científica
Perú	—	—	Cualquier otra función pública, excepto la de ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional
República Dominicana	—	—	Cualquier otra función o empleo de la administración pública, excepto cargos honoríficos y docentes
Uruguay	—	Quien haya sido elegido para diputado y senador debe optar	Cargos públicos remunerados, excepto la docencia universitaria que puede ser ejercida, pero sólo con carácter honorario
Venezuela	—	—	Cargos públicos, exclusivo actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales (no de dedicación exclusiva)

gisladores, y normas que establecen que el parlamentario, para ocupar determinados cargos públicos, debe cesar de manera transitoria en su función legislativa.

En relación con la incompatibilidad entre el mandato legislativo y otros cargos públicos electivos, en la mayoría de los países no se han establecido normas explícitas. Sólo en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay hay regulaciones claras de este tipo. En Bolivia (art. 56 y art. 92, Ley Electoral), Chile (art. 55) y Uruguay (arts. 91, 99) se establece la incompatibilidad entre los mandatos de diputado por un lado, y de senador, por otro. En estos países, quien haya sido elegido para ambos cargos tiene que optar por uno de ellos. Cabe señalar aquí que los otros países con sistemas bicamerales (por ejemplo Colombia y México) prohíben la candidatura simultánea para distintos cargos y excluyen ya en este ámbito que una persona ocupe una banca en ambas cámaras del Congreso. En los otros casos hay que suponer que son incompatibles entre sí los mandatos de diputado y senador. De nuevo, esta suposición surge de la lógica institucional implícita en la doctrina de la división de poderes. Ya se ha mencionado la prohibición explícita en Bolivia y Uruguay respecto de que la misma persona ejerza al mismo tiempo un mandato legislativo y el cargo de presidente. En Bolivia también se encuentra una disposición para el caso de que un miembro del Parlamento nacional se postule para un cargo ejecutivo de carácter local (art. 49).

Las regulaciones en Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay son al mismo tiempo exhaustivas, sencillas y claras. En los cuatro países se dispone que los parlamentarios nacionales no pueden desempeñar ningún otro mandato de elección popular.

En Argentina encontramos una disposición formulada de manera que no permite determinar si se trata de normas de inelegibilidad o de incompatibilidad. El artículo 73 de la Constitución dispone: "Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso ni los gobernadores de provincia por lo de su mando".

En la mayoría de los países encontramos disposiciones que prohíben que los parlamentarios ejerzan ciertos cargos no electivos mientras dure su mandato legislativo. Así, en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile,<sup>5</sup> Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Do-

<sup>5</sup> En el caso chileno hay una excepción en la cual no se aplican las reglas de incompatibilidad: en el caso de guerra exterior (art. 56).

minicana, Uruguay y Venezuela, el cargo de un diputado, representante o senador es incompatible con el desempeño de cualquiera otra función pública remunerada, con excepción, según los casos, de determinados cargos, como la docencia universitaria y la investigación (Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, El Salvador, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela), cargos relacionados con los servicios profesionales de asistencia social (El Salvador y Honduras con disposiciones idénticas y Venezuela<sup>6</sup>), la participación en misiones diplomáticas o internacionales (Brasil, El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Perú) y el cargo de ministro de Estado (Perú).<sup>7</sup> En algunos casos la formulación del respectivo artículo de la Constitución (por ejemplo, Chile: arts. 55 y 56, Paraguay: art. 196, Perú: art. 92) es muy claro y exhaustivo, y en otros países los redactores de la Constitución han mezclado en forma poco clara disposiciones relativas a las inelegibilidades con otras que normalmente deberían entenderse como normas de incompatibilidad. Un ejemplo de este caso lo representa Costa Rica, donde el artículo 109 estipula:

No pueden ser elegidos diputados, ni inscritos como candidatos para esa función: 1) el presidente de la República o quien lo sustituya en el ejercicio de la Presidencia al tiempo de la elección; 2) los ministros de Gobierno; 3) los magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia; 4) los magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones, y el director del Registro Civil; 5) los militares en servicio activo; 6) los que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o de policía, extensiva a una provincia; 7) los gerentes de las instituciones autónomas; 8) los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, inclusive. Estas incompatibilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

La formulación “no pueden ser elegidos diputados, ni inscritos como candidatos...” parece indicar una regulación de inelegibilidades. Sin embargo, por lo menos los puntos 1) y 2) deben ser entendidos como normas de incompatibilidad, quedando abierto si los otros puntos se refieren estrictamente a incompatibilidades o inelegibilidades.

<sup>6</sup> En Venezuela se limitan las excepciones en cuanto a su cantidad. Los legisladores no se deben dedicar exclusivamente a tales actividades (véase el cuadro XLIII.2).

<sup>7</sup> Perú es el único país donde el legislador que se desempeña como ministro de Estado no ha de cesar un mandato.

Sólo en forma sumaria queremos mencionar que en casi todos los países se han establecido ciertas normas de conducta para los parlamentarios. Estas normas excluyen, por ejemplo, que un miembro del cuerpo legislativo desempeñe una función —remunerada o no— en una empresa o en una organización de derecho público que administra fondos estatales o que sea contratista del Estado.

En caso de que un miembro del Parlamento sea nombrado ministro o secretario de Estado o se le designe para otra alta función ejecutiva o para tareas diplomáticas, las constituciones latinoamericanas prevén, por regla general, que el legislador no ha de renunciar a su mandato, sino dejar su banca parlamentaria sólo transitoriamente, es decir, por el tiempo que dure la función respectiva. En Argentina,<sup>8</sup> Chile,<sup>9</sup> República Dominicana y Uruguay no hay regulaciones de este tipo en el texto de las constituciones o de la legislación electoral. En el caso de Perú, la falta de tales normas resulta de la lógica, dado que los respectivos cargos son compatibles con la función legislativa.

Finalmente se destacan aquí el caso guatemalteco y el caso mexicano. En ambos países se muestra una clara escasez de regulaciones respecto a la incompatibilidad en general. Tanto en México como en Guatemala la Constitución Política dispone una sola norma que se refiere al permiso de desempeñar otros cargos públicos.<sup>10</sup>

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

La comparación de los países latinoamericanos en cuanto a la regulación normativa de incompatibilidades resulta más compleja de lo que puede suponerse en primera instancia. Para alcanzar afirmaciones sustantivas en esta materias es necesario considerar los sistemas de gobierno y los siste-

<sup>8</sup> En Argentina, un ministro tiene que dimitir para ser miembro del Congreso (art. 105), pero ni la Constitución ni la legislación electoral regulan si un congresista que haya sido nombrado ministro pierde su mandato o sólo por el periodo durante el cual es ministro.

<sup>9</sup> En Chile hay una regulación constitucional que permite a los diputados y senadores desempeñar el cargo de presidente de la República o de ministro de Estrado o de agente diplomático (art. 56), pero no regula si el legislador tiene que renunciar a su mandato o si tiene que dejar su banca parlamentaria sólo transitoriamente.

<sup>10</sup> En Guatemala y en México los legisladores deben dejar su mandato transitoriamente cuando desempeñen un cargo de ministro o funcionario de Estado (Guatemala) o de cualquier comisión o función de la federación de los estados (México).

mas electorales en conjunto. En virtud de que las diferencias entre los sistemas de gobierno y los sistemas electorales de los países latinoamericanos son bastante marcadas —sistemas unicamerales y bicamerales, cantidad de niveles de representación política, elecciones simultáneas, etc.—, el análisis de las normas sobre incompatibilidades por sí solo no permite sacar conclusiones firmes, por ejemplo, sobre diferencias y semejanzas en cuanto a la permisividad o no de las reglas operantes para el desempeño simultáneo de un determinado cargo electivo y otras funciones electivas o no electivas.

No obstante, el análisis llevado a cabo nos permite hacer algunas observaciones generales en relación con la legislación latinoamericana en esta materia. Respecto a las incompatibilidades que rigen para los presidentes, se puede constatar que en la mayoría de los países no hay normas positivas. Sin embargo, no queremos contar esta falta de normas como un déficit relevante de la legislación. En la práctica, no sabemos de ningún caso donde haya provocado confusión o incertidumbre en cuanto a la conducta de los presidentes de la región. Más atención en este sentido merecen las formulaciones a veces poco claras de normas de incompatibilidad respecto a los parlamentarios. Aun cuando en la doctrina del derecho público de los países en consideración no sea controvertida la correcta interpretación de las respectivas normas, es notorio que en varios casos hay una clara falta de delimitación satisfactoria de los conceptos de inelegibilidad e incompatibilidad. Sólo en un tercio de los países, la norma relativa a incompatibilidades se encuentra formulada de manera clara y detallada. Ejemplos positivos son Brasil, Colombia (aun cuando también en este país la legislación habla a veces de “incompatibilidades” cuando, en realidad, se trate de inelegibilidades), Costa Rica, Chile, Paraguay y Perú.