

## **Dieta Parlamentaria en Chile - Estado de la situación y propuestas de modificación**

Serie Estudios Nº 01-16, 08/03/2016

*por Alejandro Gacitúa*

### **Resumen**

*La dieta parlamentaria es la remuneración que recibe un parlamentario por el ejercicio de sus funciones. La opinión pública y algunos parlamentarios han criticado el monto y la forma de reajuste de la dieta parlamentaria porque, supuestamente, no se adecua a la realidad nacional. En el presente estudio se realiza un análisis del origen, desarrollo y actual regulación de la dieta parlamentaria en Chile. Tomando como base nuestro actual marco normativo y algunas experiencias de derecho comparado, se realizan tres propuestas concretas para la modificación de la dieta parlamentaria.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## Tabla de contenido

1. Introducción.....	3
2. Concepto y fundamento de la dieta parlamentaria.....	3
3. Antecedentes de la dieta parlamentaria en Chile.....	3
3.1 Constitución de 1833.....	3
3.2 Constitución de 1925.....	4
3.3 Constitución de 1980.....	4
4. Regulación de la dieta parlamentaria en la actual Constitución.....	5
5. ¿Cómo se determina la dieta parlamentaria en Chile?.....	7
5.1. Asignación de Dirección Superior.....	8
5.2 Reajuste de la dieta parlamentaria.....	10
6. Principales críticas al modelo actual de dieta parlamentaria.....	11
7. Algunas experiencias de derecho comparado.....	11
7.1 Estados Unidos de Norteamérica.....	12
7.2 Reino Unido.....	12
8. Propuestas para modificar la dieta parlamentaria.....	14
8.1 Mantener la regulación de la dieta en la Constitución.....	14
8.2 Modificar la disposición constitucional sobre dieta parlamentaria.....	14
8.3 Eliminar la disposición constitucional que regula la dieta parlamentaria. .	15

## 1. Introducción

Actualmente, los parlamentarios chilenos reciben recursos públicos por dos conceptos: dietas y asignaciones. En general, podemos señalar que la primera corresponde a la remuneración que recibe un parlamentario por el ejercicio de sus funciones, y la segunda, corresponde a recursos que se entrega a los Congresistas para financiar la función parlamentaria, esto es, legislar, fiscalizar y representar a los ciudadanos de sus distritos o circunscripciones electorales.

La opinión pública ha sido bastante crítica en cuanto al monto, reajuste y la forma como se gastan dichos recursos. En el presente informe, nos enfocamos solo a la dieta parlamentaria, explicando qué es, cómo está constituida y regulada, así como analizar alternativas en cuanto a su determinación y reajustes.

## 2. Concepto y fundamento de la dieta parlamentaria

La dieta es una suma de dinero que percibe un Senador o Diputado por el ejercicio de sus funciones parlamentarias.<sup>1</sup> La forma de determinar la renta que percibe un parlamentario está establecida en la Constitución, la que dispone que será equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que a estos correspondan.<sup>2</sup>

Los fundamentos que se han dado para remunerar la actividad parlamentaria son diversos. Se ha señalado que el financiamiento de los parlamentarios permite la igualdad entre los distintos grupos que participan en la actividad política, con independencia de los recursos económicos de sus miembros. También se destaca que remunerando adecuadamente a los parlamentarios se profesionaliza la actividad, lo que trae como contrapartida que los congresistas se dediquen única y exclusivamente a desarrollar las múltiples dimensiones de la actividad parlamentaria. Se trata de un medio que permite que cualquier persona pueda postular al cargo y cumplir su rol de legislador, fiscalizador y de representación con plena eficacia y libre de presiones. En tal sentido, contribuye a asegurar la independencia, autonomía y dignidad en el ejercicio de su cargo.

## 3. Antecedentes de la dieta parlamentaria en Chile<sup>3</sup>

### 3.1 Constitución de 1833

En nuestra historia constitucional, la función parlamentaria no siempre fue remunerada. La Constitución de 1833, que rigió por casi noventa, entendió que

- 1 Tanto la Cámara de Diputado como el Senado, entregan definiciones sobre este concepto. Véase <http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=transparencia&ac=informeTransparencia&tipo=7> y <https://www.camara.cl/glosario.aspx> (Fecha consulta: 16.11.2015). También se ha definido como el "derecho de los diputados [...] y senadores [...] a percibir una suma en dinero por su desempeño en el cargo de parlamentario." Cfr. Gonzalo García Pino y Pablo Contreras, *Diccionario Constitucional Chileno*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, n° 55, año 2014, p. 395.
- 2 Artículo 62 de la Constitución Política de la República.
- 3 Para la elaboración de éste apartado se tomó como base el trabajo de Guido Williams, "Dieta y Asignación Parlamentaria en Chile: Breve historia y marco jurídico", Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) de fecha 14 de junio de 2013. Disponible en: [www.parlamentario.bcn.cl](http://www.parlamentario.bcn.cl) (consulta: 12-11-2015).

la labor parlamentaria era gratuita.<sup>4</sup> En el caso de los Diputados, dicha carta fundamental señalaba que “el cargo de Diputado es gratuito [...]” (artículo 21 N° 5 inc. 2°); en cambio, respecto de los Senadores, si bien no señalaba expresamente la gratuidad, exigía para optar al mismo una renta de dos mil pesos a lo menos (artículo 32 N° 4), con lo que en la práctica sólo podían optar al cargo quienes dispusieran de los medios económicos necesarios. En la reforma constitucional de 1892 se estableció expresamente la gratuidad de la labor de senadores y diputados.<sup>5</sup>

### 3.2 Constitución de 1925

La dieta parlamentaria se estableció por primera vez en Chile, en la Constitución de 1925. El artículo 44 N°6 de dicha carta magna, estableció que era materia de ley “fijar las remuneraciones de que gozarán los diputados y senadores”. Asimismo, dispuso que “Durante el período legislativo no podrá modificarse la remuneración sino para que produzca efectos en el período siguiente”. Mientras se dictaba una ley definitiva, la primera de las cuales se publicó en 1941, se estableció en el artículo 8° transitorio, una dieta de \$2.000 pesos mensuales de la época.<sup>6</sup>

Para Bronfman, durante la vigencia de la mencionada constitución, el tema de la dieta fue abordado de manera inorgánica, parcial y temporal. Lo anterior, según el autor, generó, en más de una ocasión, “agudas críticas por parte de la doctrina y de la opinión pública”. Luego, matizando sus dichos, señala respecto de las críticas “que para ser justos, sólo se fundaban en la oscuridad de un régimen legal tan inorgánico como cualquier otro de los tantos existentes en nuestro orden jurídico”.<sup>7</sup>

En 1965 se aprobó, solamente en primera instancia, un proyecto de ley para reformar el artículo 44 N° 6 de la Constitución de 1925 (referido a la dieta), señalando que “Los Diputados y Senadores sólo percibirán como dieta una cantidad equivalente al sueldo base de los Ministros de la Corte Suprema y además, para gastos de representación y como única “asignación complementaria por el desempeño de su cargo, una suma correspondiente al cincuenta por ciento de la dieta”.<sup>8</sup>

### 3.3 Constitución de 1980

De acuerdo a la Actas oficiales de la Comisión Constituyente (Comisión Ortúzar), para la discusión sobre la dieta parlamentaria se tomaron como base dos los proyectos de reforma, presentados bajo los Gobiernos de Jorge Alessandri

---

4 Algunos autores plantean que fue en la reforma constitucional de 1892 donde estableció la gratuidad de la labor de senadores y diputados. Cfr. Guido Williams, ob. cit., p. 2.

5 Bronfman, sostiene que esta decisión se justificaba, porque la mayoría de los parlamentarios tenían una buena situación económica, no requiriendo el pago de una remuneración para ejercer el cargo. Cfr. Bronfman, Alan y otros, *El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario*, Editorial Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1993, p. 118.

6 Cfr. La disposición octava transitoria, disponía: “Fíjase en dos mil pesos mensuales la dieta de que gozarán los Diputados y Senadores mientras se dicte la ley respectiva”. En el inciso segundo, agregaba que “De esta suma se deducirán mensualmente la cantidad de cincuenta pesos por cada sesión de Cámara o de Comisión que no se celebre o que se levante por inasistencia del Diputado o Senador, salvo el caso en que funcionaren dos o más Comisiones al mismo tiempo y que hubiere concurrido a una de ellas”.

7 Bronfman, op.cit. Pág. 119.

8 Al respecto véase Navarro, op.cit., p. 111.

Rodríguez y Eduardo Frei Montalva, respectivamente. Ambos proyectos tenían como principio que los parlamentarios percibieran una dieta equivalente al de un Ministro de la Corte Suprema.<sup>9</sup> Además, para gastos de representación y como única asignación complementaria por el desempeño de su cargo, se establecía una suma correspondiente al cincuenta por ciento de la dieta.<sup>10</sup> Este criterio para determinar la dieta de los Parlamentarios fue modificado por el Consejo de Estado, que acordó asimilarla la remuneración de éstos a la de un Ministro de Estado, excluyendo cualquier referencia a las asignaciones.<sup>11</sup>

Finalmente, la Junta Militar definió el texto final que rige hasta la actualidad, manteniendo la asimilación a la remuneración de los Ministros de Estado, y estableciendo expresamente que se trata de la "única renta" que percibirán los parlamentarios, y que el monto de la misma debe incluir todas las asignaciones que correspondan al Ministro de Estado.<sup>12</sup>

#### **4. Regulación de la dieta parlamentaria en la actual Constitución**

Nuestra actual constitución regula la dieta parlamentaria en el artículo 62, el cual dispone que: "Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan".<sup>13</sup> Las deficiencias en la redacción del artículo, producto de las sucesivas enmiendas y modificaciones que sufrió por parte del Consejo de Estado y la Junta Militar, han provocado que este precepto no haya tenido una interpretación unívoca por la doctrina constitucional.<sup>14</sup> Al respecto, el profesor Cea señala que "han sido delicados los tropiezos en la aplicación del precepto, hasta el punto que en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional se agregó, en julio de 2010, un Título completo, con el epígrafe Del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y del Comité de Auditoría Parlamentaria".<sup>15</sup>

Esta disposición ha sido recientemente analizada por el Tribunal

---

9 Al respecto véase, Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 62, Dieta Parlamentaria*, p. 6.

10 Se argumenta que una buena remuneración "será la única compensación a todas las causales de incapacidad que los afectan" a los Parlamentarios. Cfr. *Historia de la Ley*, ob. cit., pp. 9 y 10.

11 Cfr. Acta Oficiales del Consejo de Estado, sesión N° 84 del 7 de agosto de 1979.

12 Al respecto, véase el Informe de Matías Meza-Lopehandía G., "Historia legislativa de artículos 61 (fuero parlamentario) y 62 (dieta parlamentaria) de la Constitución Política", Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), de fecha 05 de noviembre de 2014. Disponible en <http://parlamentario.bcn.cl/> (Fecha consulta: 18.11.2015).

13 En el Decreto Ley N° 3.464 de 1980, que aprobó el texto de la nueva constitución, esta materia se encontraba en su artículo 59. Posteriormente, con la reforma constitucional de 2005, se cambia el texto al artículo 62. El actual texto refundido, coordinado y sistematizado consta en el Decreto N° 100 de 2005 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponible en: <http://bcn.cl/1lzdy> (fecha consulta: 18.11.2015).

14 Como señala el Tribunal Constitucional, el artículo "hace una referencia que podría inducir a error desde el punto de vista gramatical, puesto que atribuye las "asignaciones" que a "éstos correspondan", en circunstancia de haber utilizado en el encabezamiento la voz plural "diputados y senadores" y predicar aquéllas respecto de la voz singular "Ministro de Estado". Con ello, podría darse la hipótesis o el equívoco de que la norma indicaría que la remuneración de un parlamentario es la de un Ministro de Estado, pero que las asignaciones que habría que incluir en la misma serían todas las asignaciones de funcionamiento del Congreso a título de dieta". Cfr. El Considerando vigesimocuarto de la STC, rol 2868-2015, de fecha 6 noviembre de 2015.

15 Cfr. Cea Egaña, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo III, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2013.

Constitucional, en una sentencia dictada a principios de noviembre, a propósito de un requerimiento de inaplicabilidad presentado por un Senador de la República imputado por mal uso de asignaciones parlamentarias.<sup>16</sup> La discusión se centra en si dicho precepto regula sólo la dieta o también las asignaciones parlamentarias y, de aceptarse esta última hipótesis, a qué tipo de asignaciones se refiere y cuál es el grado de libertad del parlamentario para disponer de las mismas.

Así, según la mayor o menor discrecionalidad de que dispondría un parlamentario en la disposición de las asignaciones parlamentarias, podemos distinguir las siguientes posturas:<sup>17</sup>

a.- Una primera tesis, plantea la discrecionalidad financiera de los parlamentarios sobre dieta y asignaciones parlamentarias. Entendiendo que las "asignaciones" referidas en el indicado precepto constitucional (art. 62), serían aquellas propias y pertinentes al ejercicio de la función parlamentaria, incluyendo todo el apoyo auxiliar que requiere la función misma. Por tanto, el parlamentario se comportaría respecto de estas asignaciones de la misma manera que todos nos manejamos con nuestra remuneración, esto es, con entera libertad y sin ninguna restricción. Bajo esta lógica, la dieta parlamentaria estaría compuesta por el equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado más las asignaciones que éste emplea en el ejercicio de su función.<sup>18</sup> En esta perspectiva, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias tendría una función más acotada a otros gastos.

b.- Por su parte, desde nuestra doctrina nacional, es posible destacar, en primer lugar, la expresada por Enrique Navarro, quién vincula el artículo 62 con la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de fijación de remuneraciones (artículo 65, numeral 4º, de la Constitución). A partir de este vínculo sostiene que "se puede concluir que la remuneración de los parlamentarios debe ser equivalente a la de un Ministro de Estado, con sus respectivas asignaciones, todas las cuales se encuentran fijadas previamente por medio de una ley, que es iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y respecto de la cual sólo le cabe al Congreso aceptar o disminuir dichos montos. Así, no está facultado el Congreso para fijar, *motu proprio*, las remuneraciones o las asignaciones a que tiene derecho todo parlamentario, habida consideración

---

16 STC, rol 2868-2015, de fecha 6 noviembre de 2015. Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Carlos Bianchi Chelech respecto de los artículos 239 y 240, incisos primero, tercero y final, del Código Penal, en el proceso penal RIT N° 2017-2013, RUC N° 1300410940-0, seguido en su contra ante el Juzgado de Garantía de Punta Arenas, y actualmente pendiente ante el Tribunal del Juicio Oral en lo Penal de la misma ciudad bajo el RIT N° 76-2015.

17 Sobre este punto, reproducimos la sistematización realizada por la STC, en la causa rol 2868-2015, fs. 444-446.

18 En esta línea se encuentra el voto disidente de la STC 2868-2015. Algunos Ministros estuvieron por considerar a las "asignaciones parlamentarias" como parte de la remuneración o dieta de los parlamentarios. Éstos magistrados, son de opinión que, "al redactar en la forma en que lo hizo el artículo 62 de la Carta Fundamental, el Constituyente quiso incluir dentro de la renta de los parlamentarios (además de la dieta equivalente a la remuneración correspondiente de un ministro de Estado, incluidas las asignaciones administrativas), las demás asignaciones no administrativas que a éstos correspondan, en consideración a la naturaleza de sus funciones, que exige gastos y desembolsos necesarios y propios del desempeño de la función parlamentaria, que ha menester compensar." De acuerdo con el voto disidente, "la Constitución en definitiva estableció (1) que los parlamentarios tendrían una "renta", y (2) que en esta renta hay que incluir: a) una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado y b) las demás asignaciones que a éstos -los diputados y senadores- correspondan." Cfr. fs. 458-460.

que todas ellas deben encontrarse precisadas en la ley".<sup>19</sup> Por tanto, en esta interpretación más restrictiva, hay que concluir que la dieta de un parlamentario no es el "equivalente" a la de un Ministro de Estado sino que esas "asignaciones" son las que corresponden a un Ministro, las que deben estar predeterminadas por ley, careciendo el Congreso Nacional del poder de determinación autónoma de las mismas.

Cabe advertir, en todo caso, que esta opinión académica es anterior a la reforma que introdujo el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. Sin perjuicio de ello, cabe destacar en esta temprana tesis, dos argumentos útiles para la debida comprensión del precepto constitucional, en primer lugar, la idea de que las asignaciones parlamentarias corresponden a las de los Ministros de Estados, al utilizar la expresión "que a éstos correspondan" y, especialmente el pronombre demostrativo "éstos", que designa cercanía o refiere a lo que se acaba de mencionar. También es útil extraer de esta tesis, el hecho que la exigencia de ley para las asignaciones, puede comprenderse referida a la autorización del actual texto de la Ley Orgánica del Congreso Nacional y a su aprobación anual en las partidas correspondientes de la Ley de Presupuesto.<sup>20</sup>

c.- Humberto Nogueira, indica que "la Constitución vigente buscó establecer un parámetro objetivo para determinar la dieta parlamentaria, determinando que ella fuera equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado, considerando todas las asignaciones que a éstos corresponden para efectos de movilización, secretaría y personal de apoyo. (...) Los senadores perciben una dieta parlamentaria de \$ (...) brutos. A su vez, disponen de un conjunto de recursos complementarios: los gastos propios de la labor parlamentaria son aquéllos en que incurre el Senador para el adecuado cumplimiento de su mandato".<sup>21</sup> Si bien no es concluyente el modo interpretativo de este criterio, hay que apreciar que en él se contempla dentro de la voz "asignaciones" del artículo 62 de la Constitución el fundamento para que ambas Cámaras determinen los gastos adicionales a la remuneración de un parlamentario y que son decisivos en el desarrollo de su función.

## 5. ¿Cómo se determina la dieta parlamentaria en Chile?

Tal como se ha señalado, el artículo 62 de la Carta magna actual, establece como única renta de los parlamentarios una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan. Dada la relación entre las remuneración de los Ministros y Parlamentarios, corresponde preguntarse ¿cómo se compone o determina la remuneración de los Secretarios de Estado? Esta se compone de un sueldo base y diversas asignaciones, incrementos y bonos, tal como se detalla en la siguiente tabla.

---

19 Navarro, Enrique, "La dieta parlamentaria en Chile: Antecedentes histórico-institucionales y su consagración en la Constitución de 1980", en *Revista Ius Publicum*, Universidad Santo Tomás, Santiago, 1999, p. 115.

20 STC, rol 2868-2015, de fecha 6 noviembre de 2015, fs. 444-446.

21 Nogueira, Humberto, *Derecho constitucional chileno*, Tomo II, Thomson Reuters, 2013, p. 541. En una posición similar podríamos indicar el trabajo de Jiménez Larrain, Fernando y Jiménez Loosli, Fernando (2014), *Derecho Constitucional*, Tomo II, Universidad Católica de la Santísima Concepción, p. 664. Igualmente parece apreciarse en esta posición Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VI, 2000, Editorial Jurídica de Chile, pp. 385-386.



**Tabla N° 1: Remuneración Ministros de Estados, según Escala Única de Sueldos (E.U.S.) vigentes en 2015**

<b>GRADO</b>	<b>B. Ministro = Parlamentario (Senador o Diputado)</b>
UNIDAD MONETARIA	Peso
SUELDO BASE E.U.S.	666.596
INCREMENTO IMPONIBLE DL 3501	86.991
ART. 10° LEY 18675	176.604
ASIGNACION PROFESIONAL	533.280
ASIGNACION SUSTITUTIVA	1.597.370
BONIFICACION DE SALUD LEY 18566	117.297
ASIGNACION GASTOS DE REPRESENTACION	199.979
ASIGNACION DIRECCION SUPERIOR (% A.D.S. 135%)	5.240.188
BONOS DE MODERNIZACION AÑO 2015:	419.587
MONTO COMPONENTE BASE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	83.917
RENTA BRUTA MENSUALIZADA	9.121.809
SUELDO LÍQUIDO (APROX.) <sup>22</sup>	6.580.000

Fuente: Elaboración propia, tomando como base la información disponible en <http://transparencia.dcyf.cl/documentos/Remuneracion+segun+Estamento,+grados+o+jornadas.html> (Fecha consulta: 16.11.2015)

### 5.1. Asignación de Dirección Superior

Como se puede apreciar, el elemento más significativo de la remuneración actual de los Ministros de Estado es la Asignación de Dirección Superior. Esta Asignación busca producir un sistema remuneratorio "más propio de las responsabilidades de las autoridades públicas y crear un mecanismo que asegure que las autoridades y los directivos tendrán las retribuciones salariales acordes a su desempeño y responsabilidad".<sup>23</sup> Dicha asignación fue incorporada en el año 2003 por la Ley N° 19.863<sup>24</sup> y su monto, para los Ministros de Estado, corresponde al 135% de las remuneraciones brutas de carácter permanente que les corresponda percibir de conformidad de acuerdo al actual régimen vigente (artículo 1, letra b). Si se descuenta la citada asignación, la remuneración bruta de los Ministros y parlamentarios sería aproximadamente de \$3.881.621.

El origen mediato de esta asignación se encuentra en la conmoción social que provocó la revelación del pago de sobresueldos a altos funcionarios públicos.<sup>25</sup> El Ministro del Interior del José Miguel Insulza, en su intervención

- 22 <http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=transparencia&ac=informeTransparencia&tipo=7&anno=2015> (Fecha consulta: 16.11.2015). Sueldo líquido calculado descontando impuestos, salud y previsión.
- 23 Mensaje De S.E. El Presidente de la Republica. Fecha 09 de diciembre de 2002. Cuenta en Sesión 32. Legislatura 348. Cfr. Historia de la Ley N° 19.863, pp. 4 y 5.
- 24 Ley 19863, sobre remuneraciones de autoridades de Gobierno y cargos críticos de la administración pública y da normas sobre gastos reservados. Publicada en el Diario Oficial con fecha 06 de febrero de 2013. Disponible en <http://bcn.cl/1ma0g> (Consulta: 02-12-2015).
- 25 Cfr. <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/08/680-591006-9-caso-mopgate-corte-ratifica-condenas-contra-empleados-publicos-y-revoca.shtml> (Consulta: 09-12-2015).



ante el Congreso durante la tramitación del proyecto, señaló que esta ley “persigue regularizar un asunto que ha causado gran impacto en la opinión pública, cual es la necesidad de transparentar las remuneraciones de las autoridades de Gobierno”.<sup>26</sup> El citado Ministro, también reconoció como “una cuestión compleja” el efecto que produce esta ley en las asignaciones parlamentarias. Al respecto plantea dos cosas: transparentar las remuneraciones de los parlamentarios y la necesidad de una disposición que señale que el aumento de las dietas se financiará con una rebaja de las asignaciones de los parlamentarios.<sup>27</sup> Transcurridos más de diez años de vigencia de la ley, sólo se cumplió la primera de las observaciones del Ministro, ya que las dietas de los parlamentarios se encuentran disponibles en las respectivas páginas Web del Senado y la Cámara de Diputados, siguiendo los criterios de la Ley de Transparencia; en cambio, el aumento progresivo del monto de la dieta no ha implicado una disminución de las asignaciones parlamentarias, como sugería el Ministro Insulza.

Es interesante también revisar la historia de la ley 19.863, que instaura la Asignación de Dirección Superior, ya que refleja la dicotomía entre la discusión y lo que finalmente se termina aprobando en el Congreso. Así, por ejemplo, se señala “que, en ningún caso, [con este proyecto de ley] se pretende aumentar las remuneraciones de los parlamentarios. Agrega que, en tal sentido, el proyecto tampoco contempla mayores recursos fiscales para el Congreso Nacional”.<sup>28</sup> Cabe recordar, también, que los 13 diputados titulares de la Comisión de Hacienda presentaron una indicación para que este proyecto “signifique cero peso de aumento en las remuneraciones de los diputados y senadores, cero gasto para el Estado”.<sup>29</sup> No obstante, la ley sólo incorporó un artículo transitorio<sup>30</sup> que produjo efecto únicamente para el año 2003, pero en los años sucesivos, salvo el presente año, la dieta parlamentaria se aumentó de acuerdo a la variación de la remuneración de los Ministros Estado, sin que haya disminuido las asignaciones parlamentarias.

---

26 Historia de la Ley Nº 19.863, p. 17.

27 *Ibidem*, p. 18.

28 *Ídem*.

29 *Ibidem*, p. 44. Esta idea queda clara en la intervención del entonces Diputado Escalona, quién señala al respecto: “La totalidad de los parlamentarios representantes de los diferentes partidos involucrados en esta discusión, por unanimidad, suscribimos una indicación, recogida en el texto propuesto, que establece que, respecto de los parlamentarios, no habrá un peso más ni en el presupuesto del Congreso Nacional ni en los montos individuales que ellos reciban. Me parece muy importante subrayar este aspecto, dada la preocupación que había en el propio Congreso Nacional respecto de una eventual -voluntaria o involuntaria- distorsión en esta materia, debido a la cláusula constitucional que establece que la dieta de los parlamentarios es igual a la remuneración que recibe un ministro de Estado, incluidas las asignaciones. Con esta indicación, que establece claramente que ni el presupuesto del Congreso Nacional ni los montos individuales que reciben los parlamentarios sufrirán aumentos, se resuelve esa preocupación”. Cfr. Historia de la Ley 19863, p. 50.

30 El artículo 4º transitorio de la Ley 19863, dispone: “El mayor gasto que demande durante el año 2003 lo dispuesto en el artículo 1º, se financiará con cargo a los presupuestos de las respectivas entidades, y, en lo que faltare, mediante reasignaciones de los aportes considerados en el Programa 05 de la Partida Tesoro Público de la Ley de Presupuestos para dicha anualidad”. “El gasto que esta ley represente a ambas Cámaras del Congreso Nacional se financiará con cargo a los recursos contemplados para el financiamiento de dietas y otras asignaciones en los Subtítulos 21 y 22 del presupuesto vigente de dichas corporaciones”. “Sin perjuicio de las facultades y atribuciones propias de la Cámara Diputados y del Senado, establécese que como resultado de la aplicación de la presente ley, la suma de la dieta, las asignaciones, los gastos de representación, y demás emolumentos distintos de aquella, no podrá exceder, en sus montos líquidos, de los que estuvieren percibiendo a la fecha de publicación de este cuerpo legal”.

## 5.2 Reajuste de la dieta parlamentaria

Otro elemento que hace aumentar la dieta de los parlamentarios es el reajuste anual del sector público. Ello, porque los Ministros de Estado son funcionarios públicos, y como la remuneración de los parlamentarios se fija de acuerdo a la remuneración de los ministros, la dieta de los parlamentarios variará siempre de acuerdo al reajuste del sector público. De esta forma, si aplicáramos el reajuste del 4,1% del sector público para el 2016, el reajuste de la dieta parlamentaria sería de \$ 373.994, alcanzando un sueldo bruto cercano a los \$ 9.500.000.-

No obstante, ante el actual escenario de desaceleración económica, el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, y los presidentes del Senado, Patricio Walker (DC), y de la Cámara Baja, Marco Antonio Núñez (PPD), firmaron un protocolo de acuerdo en el que se comprometieron a "congelar" los altos sueldos de la administración pública. El acuerdo, se materializó en la Ley de reajuste del sector público, donde se señala que el reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público que se defina a contar del 1º de diciembre de 2015, no regirá para los más altos cargos del Estado, incluyendo a la Presidenta de la República, ministros de Estado, subsecretarios, intendentes regionales, y se aplicará a las dietas de los honorables senadores y diputados.<sup>31</sup> Esta iniciativa corresponde a una propuesta anunciada en la primera cuenta pública del Parlamento, el 21 de julio pasado.<sup>32</sup>

Entre los argumentos esgrimidos por el presidente de la Cámara Alta para el congelamiento de las remuneraciones de los altos cargos de la administración de Estado y de los parlamentarios, se encuentran la necesidad de dar "una señal mínima de austeridad; una señal de querer ayudar a reducir las desigualdades que existen; las diferencias entre los altos sueldos del Estado y aquellos que ganan menos". Por su parte, el presidente de la Cámara de Diputados, indicó "la vocación de servicio debe estar conminada efectivamente con un ingreso que sea coherente con la historia del país y con la comparación con otros países de la OCDE, que es donde nos gusta compararnos actualmente".<sup>33</sup> Sin embargo, el mecanismo de congelar de la dieta parlamentaria, es una medida paliativa o simbólica que no aborda el fondo del problema. Se debe buscar alternativas que, dentro del contexto democrático, establezca una solución permanente sobre la determinación de la remuneración de los parlamentarios y de su reajuste, mediante criterios transparentes y objetivos.

Como se aprecia en el siguiente apartado, gran parte de los argumentos esgrimidos por los Presidentes de la Cámara y del Senado para congelar las dietas, son los mismos que se utilizan para solicitar la rebaja de las mismas.

---

31 Cfr. Artículo 1, inciso 3º de la Ley 20.883. Disponible en <http://bcn.cl/1thst> (Consultado: 10-12-2015).

32 Primera Cuenta Pública del Congreso Nacional. Los discursos del Presidente del Senado y de la Cámara de Diputados, están disponible en: [http://www.senado.cl/cuenta-publica-del-congreso-propuestas-concretas-para-mejorar-estandares-de-transparencia/prontus\\_senado/2015-07-20/194635.html](http://www.senado.cl/cuenta-publica-del-congreso-propuestas-concretas-para-mejorar-estandares-de-transparencia/prontus_senado/2015-07-20/194635.html) (Consulta: 10-12-2015).

33 Cfr. El Mercurio, "Gobierno y Congreso firman protocolo de acuerdo para "congelar" dietas y altos sueldos de funcionarios públicos", 22 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=185369> (consulta: 10-12-2015)

## 6. Principales críticas al modelo actual de dieta parlamentaria

Una de las principales críticas de la opinión pública y de algunos miembros del propio parlamento ha sido el monto de la remuneración mensual o dieta de los parlamentarios chilenos. Según un estudio del Centro de Investigación Periodística (CIPER Chile), si se toman en consideración el Producto Interno Bruto (PIB) y el Ingreso Mínimo Remuneraciones (IMR) de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), la dieta de los parlamentarios chilenos es la más alta, lo que sería desproporcionado a la realidad país.<sup>34</sup>

Otro punto de discusión es si la dieta parlamentaria debe competir con los sueldos del sector privado. Los defensores de la actual dieta señalan que ésta debe competir con los sueldos del sector privado, para asegurar la llegada de los mejores al Congreso; en cambio, los críticos de esta postura, contra argumentan que no hay tal competencia, porque el cargo de representante es principalmente político y no técnico, como sí ocurre en otras áreas del gobierno. Además, un ingreso alto tampoco asegura la llegada de los "mejores" al Congreso.<sup>35</sup> También se discute si una dieta alta hace más difícil la corrupción parlamentaria. Al respecto los críticos de la actual dieta argumentan que no hay dieta que pueda competir con las grandes fortunas chilenas, y que "no existe dieta inalcanzable para potenciales corruptores".<sup>36</sup>

Como se puede apreciar, las principales críticas de la opinión pública no van dirigidas al "procedimiento" de determinación de la dieta parlamentaria, sino al "monto" de la misma. Si bien es clara la relación en el proceso y el resultado, creemos que la discusión inmediata debe dirigirse a reflexionar sobre el monto de las remuneraciones de los altos funcionarios de la administración pública, así como de los parlamentarios son acordes a la realidad nacional e internacional.

## 7. Algunas experiencias de derecho comparado<sup>37</sup>

Atendidos los requerimientos del solicitante de este informe, dónde se pide analizar sistemas donde existan Comisiones especiales, se hará referencia al modelo de regulación de la dieta en Estados Unidos de Norteamérica (Comisiones internas) y en Reino Unido (Comisiones Externas).

---

34 Cfr. [http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/dietas\\_Base\\_de\\_Datos.pdf](http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/dietas_Base_de_Datos.pdf) (consulta: 19-11-2015). En el mismo sentido, véase la columna de José Rodríguez Elizondo, "La nueva clase política ABC1", en el diario electrónico Elmostrador. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/01/26/la-nueva-clase-politica-abc1/> (Consulta: 10-12-2015).

35 Cfr. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150417\\_chile\\_diputados\\_quieren\\_bajarse\\_sueldo\\_lv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150417_chile_diputados_quieren_bajarse_sueldo_lv) (Consulta: 10-12-2015).

36 Ídem.

37 Para la elaboración de este apartado se tomo como base el trabajo realizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, denominado "Dieta y Asignaciones Parlamentarias en la Experiencia Extranjera", de fecha 25-10-2010. Disponible en [parlamentario.bcn.cl](http://parlamentario.bcn.cl) (Fecha consulta: 20-11-2015).

## 7.1 Estados Unidos de Norteamérica

Los Senadores y Representante del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, reciben una retribución por sus servicios (equivalente a nuestra dieta). Ésta se determina por ley.<sup>38</sup> Las variaciones del salario (reajuste) la determina una Comisión externa creada por la Ley de Reforma a la Ética de 1989, denominada Comisión Ciudadana de Compensación y Servicio Público (*Citizen's Commission on Public Service and Compensation*), en base a las variaciones de los salarios del sector privado.<sup>39</sup>

## 7.2 Reino Unido

Respecto de la dieta, hay que distinguir la Cámara de los Comunes de la Cámara de los Lores. La dieta de los Comunes está establecida por una Resolución de su Asamblea, basada en un Reporte del Comité de Estimación de los Miembros (*Members Estimate Committee*), hecha en 1946. Por su parte, la mayoría de los Lores no reciben dieta, salvo algunas autoridades de la Cámara de los Lores, sin perjuicio del derecho de todos ellos a requerir las asignaciones para costear los gastos asociados al cargo, al igual que los Comunes (asignaciones).<sup>40</sup> Los parlamentarios de ambas cámaras que sean además Ministros, reciben ese sueldo también, establecido en la Ley de Salarios Ministeriales y otros de 1975 (*Ministerial and other Salaries Act*).

Ahora bien, la responsabilidad de determinar los ajustes de las remuneraciones de los Comunes recae en el *Review Body on Senior Salaries* (SSRB) o Panel de Revisión de los Salarios de Altos Funcionarios, que tiene por misión establecer el nivel de incremento o reajustes del salario de los parlamentarios en línea con los de los otros funcionarios de la Administración Pública, a través de recomendaciones anuales. El SSRB también debe sugerir los montos de otras compensaciones que componen la dieta de los miembros de ambas Cámaras. El SSRB le entrega asesoría independiente al Primer Ministro, al Canciller (*Lord Chancellor*, encargado de los asuntos de justicia y constitucionales del Reino Unido) y otros Ministros respecto de las remuneraciones, además de los parlamentarios, de los administradores de justicia, los altos mandos de las Fuerzas Armadas, y otros altos funcionarios públicos que se van especificando cada cierto tiempo.<sup>41</sup>

En 2009, se creó la Autoridad Independiente de Estándares Parlamentarios (*Independent Parliamentary Standards Authority -IPSA-*) para supervisar y regular de manera independiente los costos y gastos de los parlamentarios.

---

38 Cfr. *Ethics Reform Act of 1989*, que modifica la *Ley Ethics in Government Act of 1978*.

39 Ver "Dieta y Asignaciones Parlamentarias en la Experiencia Extranjera", ob. cit., p. 7.

40 *Ibidem*, pp. 7 y 8.

41 *Ídem*.

**Tabla N° 2: Cuadro comparativo sobre dietas y asignaciones parlamentarias entre Chile, EE.UU. y U.K.**

<b>CUADRO COMPARADO</b>			
<b>DIETA</b>	<b>Chile</b>	<b>EE.UU.</b>	<b>U.K.</b>
¿Quién determina la remuneración (dieta) de los parlamentarios?	<p>La Constitución</p> <p>El artículo 62 establece que Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan.</p>	<p>La Ley</p> <p><i>Ethics in Government Act of 1978</i>, modificada por la <i>Ethics Reform Act of 1989</i>.</p>	<p>La Ley</p> <p>Sección 4 del <i>Parliamentary Standards Act de 2009</i>, modificado por <i>Constitutional Reform and Governance Act 2010</i>. El <i>IPSA (Independent Parliamentary Standards Authority)</i> fija las normas relativas a los honorarios (dieta) y gastos de funcionamiento (asignaciones) de los diputados.</p>
¿Qué factores o elementos integran la dieta de los parlamentarios?	<p>Sueldo base y diversas asignaciones, incrementos y bonos que corresponden a los Ministros de Estado.</p> <p>Éstos Estan establecidos en la Escala Única de Sueldos (E.U.S.), regulado por decreto ley N° 249, de 1973.</p>	<p>Aumento del costo de la vida para empleados federales.</p>	<p>El IPSA determina estos "factores".</p>
¿Cómo se reajusta o actualiza la remuneración?	<p>La remuneración se actualiza o incrementa de acuerdo al reajuste del sector público. El 2016 no abra reajuste.</p>	<p>La Ley determina reajuste idéntico al de los empleados federales con posibilidad de renunciar. No hubo reajuste desde 2009.</p>	<p>El IPSA decide del reajuste. El último reajuste se hizo después de dos consultas públicas, siguiendo los reajustes del sector público.</p>

Fuente: Elaboración propia, tomando como base la información pública disponible en los respectivos parlamentos.

## **8. Propuestas para modificar la dieta parlamentaria**

En base a nuestro actual marco normativo y las experiencias de derecho comparado reseñadas, se señalan sucintamente algunas propuestas para modificar o regular de forma diferente la dieta parlamentaria y sus reajustes:

### **8.1 Mantener la regulación de la dieta en la Constitución**

Una primera opción sería mantener la regulación en la actual Constitución (artículo 62), que determina la dieta parlamentaria asimilándola a la remuneración de los Ministros de Estado, incluyendo todas las asignaciones que a éstos correspondan. Como se ha señalado, la principal crítica de la opinión pública no es en cuanto al mecanismo de determinación de la dieta parlamentaria sino respecto del monto de la misma. Por tanto, una opción sería mantener “congelada” la remuneración de los altos cargos políticos, eximiéndola, como se hizo durante el presente año 2015, del reajuste en el sector público para el siguiente año.

Otra alternativa, que no implica una reforma constitucional sino una simple modificación legal, es modificar las asignaciones que componen el sueldo de un Ministro y por extensión de un parlamentario. Así por ejemplo, se podría modificar la Ley 19.863, rebajando el monto de la Asignación de Dirección Superior en la proporción que los parlamentarios estimen adecuada. Recordemos que esta asignación es actualmente para los Ministros de Estado de un 135% de la remuneración bruta. Si dicha asignación, bajara para los Ministros de un 135% a un 85%, la remuneración bruta de un parlamentario bajaría de 9.121.809 a \$ 7.180.998. De paso, con la diferencia se cubriría casi en su totalidad el costo de la dieta de los nuevos 35 diputados que se integran al parlamento en el próximo periodo. Como se señaló, esta modificación sólo requiere de los quórum de una ley común, pero dada su naturaleza requiere que ésta sea presentada por mensaje del Presidente de la República (artículo 65 N° 4 CPR).

### **8.2 Modificar la disposición constitucional sobre dieta parlamentaria**

Como se ha señalado, la dieta parlamentaria está regulada en el artículo 62 de la Carta magna actual, por tanto, cualquier modificación sobre ésta sería considerada una reforma constitucional. Un proyecto de esta naturaleza requiere para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio (artículo 127 inc. 2° CPR). Partiendo del supuesto de que se logre dicho quórum para cambiar la forma como se regula y determina la dieta parlamentaria, la pregunta sería qué sistemas se pueden proponer como reemplazo.

Una primera opción sería modificar el artículo 62 de la actual carta magna, y establecer que la dieta parlamentaria será fijada por ley. Lo lógico sería que dicha Ley fuera la Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. De esta forma, se podría regular ordenada y sistemáticamente dietas y asignaciones parlamentarias. En cuanto a la regulación de variaciones del salario de los parlamentarios, se podría recurrir a la experiencia comparada, que entrega dicha materia a “comisiones especiales”, sean internas o externas al Congreso.

Así por ejemplo, en el caso de EE.UU., la modificación del equivalente a nuestra dieta la determina una Comisión externa creada por la Ley de Reforma a la Ética de 1989, denominada Comisión Ciudadana de Compensación y Servicio Público

(*Citizen's Commission on Public Service and Compensation*), en base a las variaciones de los salarios del sector privado.<sup>42</sup>

En el caso de Reino Unido la dieta de la Cámara de los Comunes hasta el 2009, estaba establecida por una Resolución de su Asamblea, basada en un Reporte del Comité de Estimación de los Miembros (*Members Estimate Committee*). Luego del escándalo político sobre mal uso de asignaciones parlamentarias, se crea el IPSA (*Independent Parliamentary Standards Authority*). Éste órgano externo al parlamento, está habilitado para fijar normas relativas a los honorarios (remuneración) y gastos (asignaciones) de los diputados.<sup>43</sup>

Para el caso chileno, las opciones podrían ser, crear un órgano *ad-hoc* dentro o fuera del parlamento o aprovechar la existencia del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, dotándolo de las competencias, facultades y autonomía necesarias para regular las variaciones a la dieta parlamentaria. A estos efectos, la ley también podría determinar los criterios objetivos para establecer los rangos a utilizar en dicha tarea.

### **8.3 Eliminar la disposición constitucional que regula la dieta parlamentaria**

Una última opción sería eliminar la disposición constitucional relativa a la dieta parlamentaria, y dejar su regulación en la Ley Orgánica del Congreso Nacional, en los mismos términos y condiciones explicados anteriormente.

Por último, si se quiere avanzar progresivamente en la materia, en una primera etapa se podría crear un órgano *ad-hoc* sólo para determinar el reajuste de la dieta parlamentaria. En tal caso, nuevamente las opciones son crear un órgano o Comisión interna o externa al Congreso. En el primer caso, dicha función la podría desempeñar el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, creado en el 2010. De todas formas, hay que considerar que mientras no se modifique el artículo 62 de la Constitución, el procedimiento de reajuste de la dieta parlamentaria seguirá vinculado a la variación de la remuneración de los Ministros de Estado.

---

42 Ver "Dieta y Asignaciones Parlamentarias en la Experiencia Extranjera", ob. cit., p. 7.

43 Cfr. La sección 4 del *Parliamentary Standards Act 2009*, modificado por la *Constitutional Reform and Governance Act 2010*.