

INFORME DE LA  
COMISIÓN  
TÉCNICA SOBRE  
DIETAS Y  
ASIGNACIONES  
PARLAMENTARIAS

Enero  
2017

*El presente Informe da cuenta del trabajo realizado por la Comisión Técnica sobre Dietas y Asignaciones Parlamentarias constituida a partir de lo dispuesto en el Protocolo de fecha 21 de septiembre de 2015, suscrito por los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo.*

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	2
SOBRE LA COMISIÓN .....	3
DIAGNÓSTICO .....	5
DESAFÍOS .....	8
PROPUESTAS.....	11

## PRESENTACIÓN

Con fecha 21 de septiembre de 2015, en el marco de la discusión del proyecto de ley sobre Reajuste del Sector Público del año 2015 y atendiendo el contexto económico del país y la necesidad de medidas concretas de austeridad fiscal, así como de la búsqueda de mayor transparencia y rendición de cuentas en el funcionamiento de las instituciones públicas, los poderes Ejecutivo y Legislativo, representados por el Ministro de Hacienda, Sr. Rodrigo Valdés Pulido; el Presidente del H. Senado, Sr. Patricio Walker Prieto y el Presidente de la H. Cámara de Diputados, Sr. Marco Antonio Núñez Lozano, suscribieron un protocolo de acuerdo que consideró las siguientes medidas:

- a. Que el reajuste de remuneraciones a los trabajadores del Sector Público que se defina a contar del 1° 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, ni se aplicará a las dietas de los Honorables Senadores y Diputados.
- b. Que se revisará “el sistema actual de dietas parlamentarias, los criterios para su determinación y los mecanismos para su reajustabilidad, de tal forma que ellos sean definidos mediante procedimientos externos al quehacer parlamentario”.

Para llevar a cabo esta última medida, se ordenó la conformación de una Comisión Técnica (en adelante “la Comisión”) entre representantes del Ministerio de Hacienda, del H. Senado y de la H. Cámara de Diputados contando, además, con la colaboración del Consejo de Asignaciones Parlamentarias, a fin de evaluar y perfeccionar el funcionamiento de las asignaciones parlamentarias.

El presente informe da cuenta del trabajo realizado por dicha Comisión y recoge las propuestas acordadas por sus integrantes.

## SOBRE LA COMISIÓN

### SESIONES

La Comisión se constituyó el día 18 de enero de 2016 y sesionó los días 14 de marzo, 8 de abril y 9 de mayo, en las dependencias del Ministerio de Hacienda. Respecto de cada una de dichas sesiones se levantaron actas cuyos contenidos se encuentran integrados en el presente informe.

En reunión de fecha 4 de julio del presente año, el Ministro de Hacienda, Sr. Rodrigo Valdés Pulido, junto con los presidentes de las Corporaciones, Sr. Ricardo Lagos Weber y Sr. Osvaldo Andrade Lara, evaluaron el avance de la Comisión Técnica y acordaron, además, la presentación de sus resultados y del proyecto de ley que corresponda para la implementación de las propuestas, con anterioridad al inicio de la tramitación de la ley de reajuste general para el sector público del año 2016.

### INTEGRANTES

A las distintas sesiones de la Comisión asistieron las siguientes autoridades y funcionarios del Honorable Senado, de la Honorable Cámara de Diputados y del Ministerio de Hacienda:

- Ministro de Hacienda, Sr. Rodrigo Valdés Pulido.
- H. Senador, Sr. Patricio Walker Prieto.
- H. Senador, Sr. Ricardo Lagos Weber.
- H. Senador, Sr. José García Ruminot.
- H. Diputado, Sr. Marco Antonio Núñez Lozano.
- H. Diputado, Sr. Osvaldo Andrade Lara.
- H. Diputado, Sr. Patricio Vallespín López.
- H. Diputado, Sr. Gabriel Silber Romo.
- Presidente del Comité Resolutivo de Asignaciones, Sr. Sergio Páez Verdugo.

- Secretario General del Honorable Senado, Sr. Mario Labbé Araneda.
- Prosecretario General del H. Senado, Sr. José Luis Alliende Leiva.
- Secretario General de la Honorable Cámara de Diputados, Sr. Miguel Landeros Perkic.
- Secretario de la Comisión de Hacienda del Honorable Senado, Sr. Roberto Bustos Latorre.
- Subsecretario Administrativo de la Honorable Cámara de Diputados, Sr. Pablo Oneto García.
- Coordinador de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, Sr. Enrique Paris Horvitz.
- Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos, Sr. Jorge Rodríguez Cabello.
- Jefa del Subdepartamento Institucional Laboral de la Dirección de Presupuestos, Srta. Patricia Orellana Flores.
- Coordinadora Legislativa del Ministerio de Hacienda, Srta. Macarena Lobos Palacios.
- Asesora de la Biblioteca del Congreso Nacional, Srta. Gabriela Dazarola Leichtle.
- Asesor de la Biblioteca del Congreso Nacional, Sr. Rafael Hernández Araya.
- Abogado de la Coordinación Legislativa del Ministerio de Hacienda, Sr. Francisco Tapia Ferrer, quien actuó como Secretario Ejecutivo de la Comisión.

## DIAGNÓSTICO

Durante los últimos años se ha acrecentado la necesidad de fortalecer la legitimidad del servicio público. Por diversos motivos, la ciudadanía ha elevado los estándares éticos que esperan que cumplan quienes se desempeñan como servidores públicos, lo que ha derivado en una respuesta de la autoridad con variadas reformas administrativas y legales orientadas a hacer cumplir estos estándares más exigentes. En este sentido, S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, ha señalado que “Hemos visto como algunos usan el poder de su dinero para influir las decisiones de la democracia, es decir, para influir las decisiones que nos afectan a todos. Y hemos visto también como algunos usan la influencia que otorgan los cargos democráticos y públicos, que están para servir a todos los ciudadanos y ciudadanas, para obtener ventajas personales.” (Discurso de la sesión de constitución del Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción). En la misma línea, el Presidente del H. Senado para la legislatura del año 2016, Sr. Ricardo Lagos Weber, anunció que “hemos escuchado las críticas y el desencanto que existe contra la actividad pública. Se trata quizás del mayor desafío actual para nosotros en tanto parlamentarios: tener una conducta impecable y transparente que nos permita recuperar la confianza ciudadana. Sólo así podremos cumplir el compromiso asumido de construir un país más inclusivo, que elimine las desigualdades y que dé a todos las mismas oportunidades”. Lo anterior, ha sido también advertido por el Presidente de la H. Cámara de Diputados, Sr. Osvaldo Andrade Lara, quien señaló en su cuenta pública que “El Parlamento debe hacer frente a las expectativas de la ciudadanía (...) Posiblemente hemos dado razones para que la sociedad civil cuestione nuestro rol. Para muchos hablar de política, es hacerlo de privilegios”.

De manera consistente, el Ejecutivo y el Congreso Nacional han adoptado medidas tendientes a dotar de mayor legitimidad a la función pública y, en particular, a la función parlamentaria.

Entre dichas medidas se encuentran las siguientes:

1. Aprobación de la reforma constitucional que establece que durante el mes de julio de cada año, el Presidente del H. Senado y de la H. Cámara de Diputados, deberán dar una cuenta pública al país, de las actividades que realicen sus respectivas corporaciones (Ley N° 20.854, del 21 de julio de 2015).
2. Aprobación de la reforma constitucional que establece la cesación en el cargo de parlamentarios, alcaldes y concejales, por infracción a las normas sobre transparencia y gasto electoral (Ley N° 20.870, del 9 de noviembre de 2015).
3. Aprobación de la ley sobre de Probidad en la Función Pública, la cual regula el ejercicio de la función pública desde la perspectiva del cumplimiento del principio de probidad; amplía la obligación de efectuar declaración de intereses y patrimonio a autoridades públicas; y establece las obligaciones de enajenación de bienes y mandato de administración, cuando corresponda (Ley N° 20.880, de 24 de diciembre de 2015).
4. Conformación del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, integrado por distintos expertos que –en términos generales – propuso lo siguiente: crear órganos comunes entre la Cámara y el Senado; fomentar los mecanismos de participación ciudadana en el Congreso Nacional; fomentar la transparencia en el Congreso Nacional; dotar de mayor celeridad y eficiencia al proceso legislativo; fortalecer la formación cívica desde el Congreso Nacional; e incorporar la tecnología en el procesamiento de la información del Congreso (Constituido el 21 de julio de 2015).
5. Tramitación del proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en materia de Probidad y Transparencia, que precisa impedimentos de los parlamentarios; que prohíbe el uso de información privilegiada; refuerza el deber de asistencia, entre otras medidas (Boletín N° 10.264-07, en primer trámite constitucional en el H. Senado).
6. Otras medidas de gestión interna del Congreso Nacional:
  - a. Aprobación de la Resolución de la Comisión de Ética y Transparencia de la H. Cámara de Diputados, en relación con la procedencia del pago de las

asignaciones parlamentarias a un diputado que se encuentra desaforado (15 de abril de 2015). La Comisión de Régimen Interior del H. Senado resolvió aplicar los mismos criterios al caso de los senadores desaforados (17 de junio de 2015).

- b. Elaboración de un nuevo Estatuto Parlamentario para la H. Cámara de Diputados, el cual busca revisar y definir un conjunto de prerrogativas, derechos, deberes y prohibiciones que rigen el ejercicio del cargo parlamentario (Anuncio del Presidente de la H. Cámara de Diputados, Sr. Marco Antonio Núñez Lozano, en su cuenta pública de marzo de 2016).
- c. Aprobación por parte de la Comisión de Ética del H. Senado de una norma que obliga a los parlamentarios a hacer pública, mediante la ley de lobby u otra fórmula de registrar sus audiencias, las reuniones que sostengan con personas que postulen a algunos de los cargos en los cuales el Senado tiene participación en la decisión final (8 junio de 2016).
- d. Avance para tener un sistema que permita la transmisión televisiva de las diversas comisiones del H. Senado, con la finalidad de que todos puedan conocer de primera fuente cómo cada actor toma posición frente a temas que interpelan directamente el interés ciudadano.

No obstante los avances señalados, existen algunas materias que aún no han sido abordadas directamente y otras que requieren de un impulso conjunto de estos dos poderes del Estado. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

**I. Mecanismo de reajuste de dietas y remuneraciones de las altas autoridades del Estado.** Del diagnóstico señalado en el presente informe, se desprende la necesidad de ir estableciendo mecanismos que permitan eliminar cualquier atisbo de conflicto de interés en la actividad parlamentaria. Uno de los ámbitos particularmente sensibles en este sentido, es el de las dietas, respecto de las cuales se ha generado controversia en virtud de que son los propios parlamentarios, a propuesta del Ejecutivo, quienes fijan su reajuste, en consideración a que éste debe establecerse por ley. Asimismo, también se han generado críticas respecto de la determinación del reajuste de las remuneraciones de otras altas autoridades del Estado, lo que hace necesario explorar soluciones que ofrezcan mayor transparencia e independencia en su fijación. Es por lo anterior que el protocolo firmado por los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo tuvo como objetivo principal revisar “el sistema actual de dietas parlamentarias, los criterios para su determinación y los mecanismos para su reajustabilidad, de tal forma que ellos sean definidos mediante procedimientos externos al quehacer parlamentario”.

Como una solución a lo anterior, la Comisión Técnica consideró necesario el establecimiento de un mecanismo que garantice la independencia y transparencia en la fijación del reajuste de dichas dietas parlamentarias, así como de las remuneraciones de las altas autoridades del Estado.

**II. Dedicación exclusiva.** La dedicación exclusiva de los parlamentarios se encuentra regulada en múltiples legislaciones comparadas y forma parte de las

recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cuanto al establecimiento de mecanismos de control de los conflictos de intereses<sup>1</sup>. Esta institución contribuye a justificar un cierto nivel de la dieta, por cuanto limita el tiempo dedicado a otras labores generadoras de ingresos; a la vez que ayuda a evitar otros cuestionamientos sobre la labor parlamentaria, relacionados, por ejemplo, con posibles conflictos de interés. En Chile, la regulación contenida en los artículos 58, 59 y 60 de la Constitución Política de la República (CPR), respecto a las inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, se reduce a funciones o cargos del ámbito público (salvo aquella que les impide ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades), dejando fuera un gran ámbito de incompatibilidades e inhabilidades que se generan en algunas ocasiones en la interacción con el ámbito privado.

Debido a lo ya expuesto, la Comisión Técnica considera pertinente profundizar en la dedicación exclusiva de los legisladores, y en particular, restringir aquellas actividades del ámbito privado que obstaculizan el ejercicio correcto de la función parlamentaria.

**III. Deber de abstención de los parlamentarios.** La ley orgánica del Congreso prohíbe que los miembros de las cámaras promuevan o voten asuntos que interesen directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad inclusive, o a las personas ligadas a ellos por adopción. Esta prohibición no rige para aspectos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan, en elecciones o en aquellas materias que importen el ejercicio de alguna de las atribuciones exclusivas de la respectiva Cámara.

---

<sup>1</sup> PNUD. Mecanismos de control de los conflictos de intereses (dedicación exclusiva). Disponible en: [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_minuta\\_ComisionConstitucion\\_06julio.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_minuta_ComisionConstitucion_06julio.pdf)

No obstante la existencia de una regulación en este ámbito, se estima que la aplicación práctica de esta norma no ha dado los resultados esperados, razón por la cual requiere ser perfeccionada para que exista un control efectivo de los asuntos sobre los cuales pueden pronunciarse y/o votar los parlamentarios.

**IV. Establecer legalmente el efecto del desafuero en las asignaciones**

**parlamentarias.** En la H. Cámara de Diputados estas materias están reguladas en una Resolución de la Comisión de Ética y Transparencia, que estableció que la suspensión “corresponde sólo a la parte de las asignaciones parlamentarias que no esté comprometida por contratos válidamente celebrados por la institución o que recaiga en recursos destinados al ejercicio mismo de la función parlamentaria.”. El mismo criterio ha sido adoptado por el H. Senado. Estos avances permiten dar un paso adicional en la regulación de esta materia, ya que se crearon las condiciones necesarias para consagrar legalmente el efecto del desafuero en las asignaciones, ya sea en los términos ya adoptados por las Cámaras o en otros más exigentes que pudieran concordarse. Lo anterior constituye una señal muy relevante en orden a uniformar el tratamiento de estas materias, garantizando su permanencia en el tiempo.

**V. Aplicación de multas por inasistencia a sesiones.**

En este ámbito la regulación es débil aún por parte de las Corporaciones. Actualmente se establecen multas por inasistencia solamente en el caso de los H. Diputados, las cuales están contenidas en el Reglamento de dicha Corporación. En el Reglamento del H. Senado, en cambio, sólo se establece la posibilidad de sancionar con multas a quienes incurran en una falta al orden. Es por lo anterior que la Comisión Técnica considera relevante que se aúnen criterios a este respecto, revisando tanto las causales de las inasistencias como las magnitudes de las multas, y que, a su vez, el sistema de sanción se consagre legalmente, para otorgarle de esta forma mayor permanencia y fortaleza.

## PROPUESTAS

En el cumplimiento de su mandato, la Comisión Técnica propone dos grandes acciones a implementar en el corto plazo, las cuales tendrán por objeto hacerse cargo de cada uno de los desafíos planteados en el presente informe. A grandes rasgos, las medidas son: (i) la presentación de un proyecto de ley que contenga el nuevo mecanismo de reajuste de las dietas parlamentarias y de las remuneraciones de las altas autoridades del Estado; y (ii) el impulso legislativo a la moción que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y otros cuerpos legales, en lo relativo a probidad y transparencia (Boletín N° 10.264-07).

### **Proyecto de ley que contiene un nuevo mecanismo de reajuste de remuneraciones de las altas autoridades del Estado.**

Para evitar que los parlamentarios deban legislar cada año sobre el reajuste de sus propias dietas, proponemos la creación de un Consejo Asesor para el Reajuste de Remuneraciones de las altas autoridades del Estado, que tendrá por funciones proponer al Presidente de la República el reajuste de las remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero de las altas autoridades del Estado, incluidas- por su vinculación constitucional- las dietas de los H. Parlamentarios.

El Consejo estará compuesto por tres miembros, los cuales deberán haber ejercido en alguno de los siguientes cargos: Consejero del Banco Central, Contralor General de la República, Ministro de Hacienda, Director de Presupuestos, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos o Director Nacional del Servicio Civil. Todos los miembros serán nombrados por el Presidente de la República y ejercerán su cargo ad honorem.

La propuesta que efectúe el Consejo al Presidente de la República, no podrá ser superior al reajuste general de remuneraciones que la última ley respectiva conceda a los trabajadores del sector público. Por su parte, el Presidente de la República no podrá determinar un reajuste mayor al propuesto por el Consejo, pudiendo establecer, incluso, que en un periodo no habrá reajuste.

La participación de estos dos poderes del Estado en el proceso, le otorgará una mayor legitimidad al mismo y, a su vez, permitirá mantener un equilibrio razonable de competencias en este ámbito.

### **Impulso a la moción que modifica la LOC del Congreso Nacional en lo relativo a Probidad y Transparencia (Boletín N° 10.264-07).**

El Ejecutivo y el Congreso impulsarán los ámbitos que se señalan a continuación, en la moción referida, la cual se encuentra en primer trámite constitucional en el H. Senado en la Comisión Especial de Probidad y Transparencia.

- 1. Dedicación Exclusiva de la Función Parlamentaria y deber de abstención de los parlamentarios.** Actualmente la moción regula la dedicación exclusiva de la función parlamentaria, estableciendo que el ejercicio del cargo incluye las actividades señaladas en el inciso segundo del artículo 66 de la ley orgánica del Congreso (*Se entenderá por función parlamentaria todas las actividades que realizan senadores y diputados para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes. Ella comprende la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo aquéllos y los comités parlamentarios*), y que los parlamentarios solo podrán ejercer la administración de los bienes que no estén afectos a la obligación de ser delegados a terceros; desempeñar actividades docentes hasta por un máximo de doce horas mensuales; y producir, crear y publicar obras literarias, científicas, artísticas o técnicas.

Por su parte, respecto del deber de abstención de los parlamentarios, la moción establece que los miembros de ambas cámaras no podrán promover ni votar asuntos en el que tengan un interés directo o lo tenga su cónyuge, conviviente civil o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, inclusive, cuando sea de tal naturaleza que, objetivamente, pudiera considerarse que adquiere preminencia sobre el interés general. Para determinar el interés general se tendrá en consideración la declaración de intereses y patrimonio. Pese a que no podrán votar, ni en particular ni en general, sí podrán participar en el debate advirtiendo del interés que pudieran tener en el asunto. La inhabilidad debe ser declarada por el mismo parlamentario ante la comisión o la Sala, u otro parlamentario ante la comisión, la Sala o la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria. El parlamentario que infrinja el deber de abstención, será sancionado con censura.

En razón de la precisión y profundidad con que se han tratado estos asuntos, la Comisión Técnica sugiere impulsar el contenido tal cual está siendo regulado actualmente en la referida moción.

2. **Efecto del desafuero en las asignaciones parlamentarias.** Pese a que este asunto forma parte de las ideas matrices de la moción, no se encuentra regulado. Es por ello que la Comisión Técnica sugiere incorporar como indicación un artículo que consagre legalmente el efecto del desafuero en las asignaciones, al menos en los términos ya regulados por las Corporaciones y descritos en el título anterior.
3. **Aplicación de multas por inasistencia a las sesiones de la Sala y de las Comisiones.**

Esta materia ha sido abordada por la moción, consagrando que la ausencia injustificada a las sesiones de Sala será sancionada en la forma que determine el Reglamento. Consideramos valioso que se haya avanzado en este aspecto, no obstante lo cual la Comisión Técnica sugiere perfeccionar la propuesta normativa en el siguiente sentido:

- a. Ampliando la sanción a la inasistencia injustificada a las comisiones.
- b. Estableciendo un rango de multas que deberá aplicar el organismo interno de las respectivas Corporaciones.
- c. Consagrando que se entenderá por ausencia justificada la que se funde en una licencia médica, un impedimento grave, la realización de alguna gestión encomendada por la Corporación o alguna de las actividades propias de la función parlamentaria, debiendo avisar con anterioridad a la sesión, siguiendo así los criterios actualmente recogidos en el Reglamento de la Cámara.

---

**Senador Ricardo Lagos Weber**

Presidente del H. Senado

---

**Diputado Osvaldo Andrade Lara**

Presidente de la H. Cámara de Diputados

---

**Rodrigo Valdés Pulido**

Ministro de Hacienda