



Dieta y Asignación Parlamentaria en Chile: Breve historia y marco jurídico

Las dietas parlamentarias son las remuneraciones de los parlamentarios, las asignaciones son los otros recursos públicos que se les entregan destinados a financiar sus gastos para cumplir la función parlamentaria.

Entre 1833 y 1925 se entendió, constitucionalmente, que la labor parlamentaria era gratuita. Sin perjuicio de ello, diversas leyes de presupuesto fijaron asignaciones y viáticos a los parlamentarios.

La Constitución de 1925, estableció la dieta parlamentaria. Entre los fundamentos del cambio, estaría que la remuneración permite la igualdad entre los distintos grupos que participan en la actividad política, con independencia de los recursos económicos de sus miembros. Era materia de ley determinar el monto de la dieta, y otras asignaciones.

La Constitución de 1980 establece que Diputados y Senadores reciben por sus funciones una dieta que es equivalente a la "remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan". La dieta está fijada constitucionalmente, y su cuantía es establecida por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Las asignaciones parlamentarias, son determinadas por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, servicio común al Senado y la Cámara de Diputados, cuyos miembros gozan de inamovilidad en sus cargos.

Tabla de Contenidos

Introducción

| | |
|--|---|
| I. Conceptos y marco jurídico general | 2 |
| II. Historia de la regulación de la dieta parlamentaria (1833 - 1925) | 2 |
| III. Constitución Política de 1980: Dieta parlamentaria y asignación parlamentaria | 4 |
| IV. Ley Orgánica del Congreso Nacional y Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias: Asignaciones parlamentarias..... | 5 |

Introducción

Se describe, brevemente, la historia legislativa de la regulación de la dieta parlamentaria en Chile, con algunas menciones al desarrollo de las asignaciones parlamentarias. Asimismo, se explica el marco jurídico nacional que regula ambas materias.

Los autores citados, son quienes han escrito sobre la materia, y sus obras se encuentran disponibles en BCN.

I. Conceptos y marco jurídico general

Para comenzar, es necesario definir dos conceptos: dieta parlamentaria y asignaciones parlamentarias. La primera es la remuneración del parlamentario, la segunda son los otros recursos públicos que se les entregan y que son destinados a financiar sus gastos necesarios para cumplir con su función parlamentaria.

Según la Cámara de Diputados¹, se entiende por dieta parlamentaria “la renta que percibe un parlamentario (Senador o Diputado) y equivale a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan”.

Para el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias² las “asignaciones parlamentarias constituyen recursos públicos destinados a financiar la función parlamentaria”.

La dieta parlamentaria (indistintamente dieta) es una materia que, doctrinariamente, se encuentra tratada en el llamado Estatuto Parlamentario³. Su marco jurídico es la Constitución Política.

Por su parte, la asignación parlamentaria se encuentra normada en la Constitución Política, Ley Orgánica del Congreso Nacional⁴ y en el Reglamento del Consejo Resolutivo de Asignación Parlamentaria.

II. Historia de la regulación de la dieta parlamentaria (1833 – 1925)

Silva Bascuñan⁵, consigna que la Constitución de 1833 nada señalaba sobre la dieta parlamentaria. Asimismo, el autor sostiene que durante su vigencia se dictaron varias leyes que fijaban el pago de viáticos, calculados, según la distancia que los parlamentarios debían recorrer para llegar a Santiago. En el mismo sentido, Navarro⁶, señala que en diversas leyes de presupuesto se establecieron ítems sobre asignaciones y viáticos para los senadores y diputados.

En la reforma constitucional de 1892 se estableció la gratuidad de la labor de senadores y diputados. Bronfman⁷ 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.

¹ Definición disponible en: <http://www.camara.cl/glosario.aspx> (Junio, 2013).

² Servicio común al Senado y la Cámara de Diputados, según se indica más adelante. Definición disponible en: <http://www.consejoresolutivo.cl/view/Preguntas.asp> (Junio, 2013).

³ Silva Bascuñan, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VI. Congreso Nacional. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1997. Pág. 384.

⁴ N° 18.918.

⁵ Silva Bascuñan, op. Cit. Pág. 385.

⁶ Navarro, Enrique. La Dieta parlamentaria en Chile: Antecedentes históricos-institucionales y su consagración en la Constitución de 1980. En: Ius Publicum N° 2. Universidad Finis Terrae. Santiago. 1999. Págs. 103-118.

⁷ Bronfman, Alan y otros. El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario. Editorial Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso. 1993. Pág. 118.

En 1924, se aprobó un proyecto de ley para conceder a diputados y senadores una asignación como indemnización o gasto de representación. Esta compensación, se interpretó como coherente con la gratuidad mencionada. Sin embargo, Bronfman⁸, sostiene que este atisbo de cambio reforzaba dos principios: que todo trabajo debe ser recompensado en términos económicos y que debe existir igualdad política entre los distintos grupos que participan en la actividad política, con independencia de los recursos económicos de sus miembros.

La Constitución de 1925⁹ (artículo 44 N° 6 original) estableció que era materia de ley "fijar las remuneraciones de que gozarán los diputados y senadores". Asimismo, se dispuso que "Durante el período legislativo no podrá modificarse la remuneración sino para que produzca efectos en el período siguiente". Al mismo tiempo, en un artículo transitorio (8°), se dispuso una dieta de \$2.000 pesos mensuales de la época, mientras se dictaba una ley definitiva, la primera de las cuales se publicó en 1941.

Para Bronfman¹⁰, 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".

Navarro¹¹ señala que, además de las leyes que establecían las remuneraciones de los parlamentarios, durante la vigencia de la Constitución de 1925, se dictaron numerosas leyes para fijar sumas de dinero por conceptos de gastos de representación y de secretaría, sin perjuicio de que ellos gozaban de diversas franquicias económicas, entre ellas: beneficios en materia de franqueo, pase libre en Ferrocarriles del Estado o en la Línea Aérea Nacional.

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"¹².

⁸ Ibidem. En la misma línea, Gazmuri enfatiza que la medida ayudó "en la democratización del Congreso", al incluir a quienes no tenían fortuna personal: Gazmuri Riveros, Cristián. La clase media. Alessandri Palma, Ibáñez y la intervención militar en 1924-1925. El ruido de sables en el Senado. En: Revista Hemiciclo de la Cámara de Diputados, N° 4. Valparaíso. 2011. pág. 179.

⁹ Constitución disponible en: <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/1925.pdf> (Junio, 2013).

¹⁰ Bronfman, op.Cit. Pág. 119.

¹¹ Navarro, op.Cit. Págs. 110 y 111.

¹² Navarro, op.Cit. Pág.111.

III. Constitución Política de 1980: Dieta parlamentaria y asignación parlamentaria

El artículo 62 de la Constitución Política de 1980¹³ establece que Diputados y Senadores reciben por sus funciones una dieta que es equivalente a la "remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan"¹⁴.

Según Silva Bascuñan, durante la discusión de éste tema en la Comisión Ortúzar¹⁵ se tomaron en cuenta las normas pertinentes de los proyectos de ley propuestos por los ex presidentes Alessandri Rodríguez y Frei Montalva (aquel proyecto de ley de 1965). Se argumentó que una buena remuneración "será la única compensación a todas las causales de incapacidad que los afectan", refiriéndose a diputados y senadores.

En principio, lo acordado por la Comisión Órtuzar fue que la dieta debería ser equivalente a la remuneración de un Ministro de la Corte Suprema considerando un monto de asignaciones que no podría sobrepasar el 50% de aquella suma de dinero¹⁶.

El Consejo de Estado cambió el criterio, señalando que la dieta debía ser equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado. Posteriormente, la Junta de Gobierno agregó la mención a las asignaciones (como consta en el artículo 62), pero sin establecer límites a su monto.

Silva Bascuñan¹⁷ asevera que la dieta debe incluir, además de la remuneración, viáticos para alojamiento y alimentación, para movilización y secretarías distritales. Las asignaciones serán, por ejemplo, los honorarios y sueldos de asesores del parlamentario, arriendos de inmuebles, costos de llamados telefónicos. Estas sumas deben ajustarse al presupuesto de cada cámara legislativa, y conforme máximos previamente establecidos.

Para Navarro¹⁸, la dieta parlamentaria establecida en la Constitución Política de 1980 tiene las siguientes características:

- a. Es de consagración constitucional.
- b. Con cuantía establecida: Asimismo, se debe considerar que la remuneración de los Ministros de Estado (y por ende de Senadores y Diputados) es materia de ley, cuya iniciativa exclusiva recae en el Presidente de la República (artículo 65 inciso cuarto N° 4 de la Constitución).

¹³ Cuyo 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/1dcp4> (Junio, 2013).

¹⁴ El actual artículo 62 era 59 en la Constitución original.

¹⁵ Que preparo el primer borrador de la actual Constitución Política de 1980.

¹⁶ Bronfman, op.Cit. Pág. 120.

¹⁷ Silva Bascuñan, op. Cit. Pág.386.

¹⁸ Navarro, op. Cit. 114 a 116.

- c. Es una remuneración, tanto por la naturaleza de la función parlamentaria (servicio público) como por la amplitud del régimen de incompatibilidades de los parlamentarios, lo que genera una dedicación exclusiva al cargo.
- d. No tiene deducciones constitucionales o legales. Sin embargo, el Reglamento del Senado, permite deducciones de un porcentaje de la dieta por faltas al orden del Senado (artículos 138 y 139). El Reglamento de la Cámara de Diputados, también dispone de este tipo de descuentos, por ausencia en la Sala (artículo 77).

IV. Ley Orgánica del Congreso Nacional y Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias: Asignaciones parlamentarias

La Ley N° 20.447¹⁹, que modificó la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (en adelante la ley), creó el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias (en adelante Consejo). Es este órgano el que determina el monto de la asignación parlamentaria, siguiendo las reglas del artículo 62 de la Constitución Política de 1980.

De acuerdo al Consejo, la justificación de los Presidente del Senado y de la Cámara de Diputados de 2009 para la incorporación de dicho organismo en la Ley N° 20.447, es que "en el último decenio tanto en Chile como en el mundo se han producido importantes cambios sociales, los que imponen al Parlamento la tarea de revisar la forma en que sus miembros cumplen las funciones legislativas y representativas que les asigna el orden constitucional"²⁰.

Por su parte, el Informe de la Comisión Mixta del Proyecto de Ley que generó la Ley N° 20.447²¹ señala que el Presidente del Senado de 2009 expresó, que esta modificación debe dar respuesta a una opinión pública que demanda más información, que requiere que el desempeño parlamentario sea más transparente y controlable, y que deben adecuarse y mejorarse los procedimientos administrativos.

El Consejo es un servicio común a Senado y Cámara de Diputados²². Su función es determinar, "con cargo al presupuesto del Congreso Nacional y conforme a los principios que rigen la actividad parlamentaria, el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Para efectuar dicha labor, el Consejo oirá a las Comisiones de Régimen Interior del Senado y de Régimen Interno de la Cámara de Diputados" (artículo 66 de la ley).

¹⁹ De acuerdo al mismo Consejo, su establecimiento es resultado del trabajo de la Comisión Mixta de Senadores y Diputados constituida el 10 de octubre de 2007. En: Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. Antecedentes sobre la constitución del Consejo Resolutivo. Pág. 2. Disponible en: <http://crap.consejoresolutivo.cl/imagenes/Archivos/antecedentes%20marco%20normativo.pdf> (Junio, 2013).

²⁰ Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. Antecedentes sobre la constitución del Consejo Resolutivo. Pág. 2. Disponible en: <http://crap.consejoresolutivo.cl/imagenes/Archivos/antecedentes%20marco%20normativo.pdf> (Junio, 2013).

²¹ Historia de la Ley N° 20.447. Págs. 516 y 517. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014377> (Junio, 2013).

²² Artículo 3 de la Ley.

La misma ley (artículo 66) establece que 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”.

El Consejo esta compuesto por cinco miembros²³, no parlamentarios, quienes durarán cuatro años en su cargo y serán, por regla general, inamovibles, lo que le entrega independencia a sus decisiones.

En 2010, se dicto el Reglamento del Consejo²⁴ el que reitera sus funciones, en particular: regular el monto, destino, reajustabilidad (a más tardar la última semana de diciembre de cada año) y criterios de uso de los fondos públicos para los parlamentarios, siguiendo los principios que rigen la actividad parlamentaria.

Cabe señalar que las resoluciones del Consejo deben buscar que todos los parlamentarios y comités cuenten con una base mínima común de asignaciones para el cumplimiento de todas sus funciones (legislar, fiscalizar y representar, incluyendo actividades regionales o distritales)²⁵, evitando que se consagre alguna forma de discriminación arbitraria en la distribución de los recursos²⁶.

De acuerdo al Consejo²⁷, los gastos que son cubiertos por la asignación parlamentaria son los siguientes:

- Personal de apoyo: se usa para el financiamiento de todos los gastos relativos a la contratación de personal que colabore directamente con el parlamentario en el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de sus atribuciones.
- Asesorías externas: tiene como objetivo proporcionar asesoría especializada brindada por profesionales que apoyen la labor legislativa de cada parlamentario. Pueden ser personas naturales o formar parte de personas jurídicas.
- Gastos operacionales: su objetivo es solventar los gastos para pagar bienes y servicios asociados de modo directo al desempeño de la función parlamentaria.
- Asignación de pasajes aéreos nacionales: Su propósito es facilitar los desplazamientos de los parlamentarios dentro del territorio nacional, para el cumplimiento de su función parlamentaria

Corresponde al Comité de Auditoria Parlamentaria (otro servicio común) revisar y auditar el uso de las asignaciones parlamentarias (artículo 66 A de la Ley).

²³ a) Un ex consejero del Banco Central y un ex decano de una facultad de Administración, de Economía o de Derecho de cualquier universidad reconocida oficialmente por el Estado; b) Un ex senador y un ex diputado que se hayan desempeñado como parlamentarios durante un mínimo de ocho años; c) Un ex Ministro de Hacienda, o un ex Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, o un ex Director de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (artículo 66 de la ley).

²⁴ Acuerdo de la Comisión Bicameral que establece el Reglamento del Consejo, disponible en: http://www.camara.cl/camara/media/docs/transparencia/2011/consejo_4.pdf (Junio, 2013).

²⁵ BCN. Voigt, Alejandra. Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y Comité de Auditoria Parlamentaria, en la LOC Congreso Nacional. 2010. Pág. 1.

²⁶ Artículo 3 del Reglamento.

²⁷ Consejo Resolutivo de Asignación Parlamentaria. ¿Qué tipo de gastos cubre una asignación parlamentaria?. Disponible en: <http://www.consejoresolutivo.cl/view/Preguntas.asp> (Junio, 2013).