



OFICIO N° 092/2020

SANTIAGO, 06 de octubre de 2020

Ant.: Oficio N° 186/SEC/2020, del
Secretario General del Senado,
señor Raúl Guzmán Uribe.

Mat.: Solicita informe que indica.

A: SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, SEÑOR RAÚL GUZMÁN URIBE.

DE: SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO RESOLUTIVO DE
ASIGNACIONES PARLAMENTARIAS, SEÑOR IGNACIO CASTILLO VAL.

Que, mediante el oficio citado en el antecedente, Ud. comunicó el acuerdo adoptado por los Comités Parlamentarios, el veintidós de mayo del presente, por medio del cual solicitan a este Consejo elaborar un estudio relativo a las asignaciones, en relación con las prestaciones y servicios con los que cuenta un Ministro de Estado, para desempeñar su cargo.

Al respecto, cumpla informar que el Consejo mandató a su equipo técnico a fin de cumplir el requerimiento formulado, copia de cuyo informe se adjunta.

Lo que tengo a honra informar a U.S.

Dios guarde a U.S.

IGNACIO CASTILLO VAL
Secretario Ejecutivo

Incluye: Lo indicado



INFORME COMPARATIVO

LAS ASIGNACIONES PARLAMENTARIAS EN RELACIÓN CON LAS PRESTACIONES Y SERVICIOS CON LOS QUE CUENTA UN MINISTRO DE ESTADO PARA EL EJERCICIO DE SU CARGO

I. ANTECEDENTES GENERALES.

1. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política de la República (en adelante, CPR), los ministros son los colaboradores inmediatos y directos del Presidente de la República en el gobierno y la administración del Estado. Complementariamente, el artículo 23 del Decreto con Fuerza de ley N° 1-19.653, de 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece que en la calidad antes dicha, les corresponderá la conducción de sus respectivos Ministerios, desarrollándose -en los artículos siguientes- la organización tanto interna como territorial que tendrán las distintas carteras para el cumplimiento de sus funciones.

Los Ministros de Estado son, por lo mismo, de exclusiva confianza del Presidente de la República.

2. Los parlamentarios, en tanto, son elegidos por votación directa por distritos electorales o circunscripciones senatoriales, para desarrollar la función parlamentaria, entendiéndose por ésta, de acuerdo al artículo 66 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (en adelante, LOC del Congreso), en relación al artículo 2° del Reglamento del Consejo



Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias “toda actividad que realicen Senadores y Diputados, ya sea a nivel distrital, en las circunscripciones senatoriales o en el ámbito nacional, para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes. Ella comprende, además, la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo aquellos y los Comités Parlamentarios”.

3. De la simple lectura de los numerales precedentes se constata la naturaleza totalmente diversa de la labor ministerial frente a la labor parlamentaria. No obstante lo anterior, el artículo 62 de la CPR dispone que “los Diputados y Senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado”. Cabe consignar que, antes de la reforma efectuada por la ley N°21.233, el precitado artículo establecía que dicha dieta “incluiría todas las asignaciones que a éstos correspondan”.
4. Tal como quedó establecido en el debate de la ley N° 21.233, la alusión a “las asignaciones” efectuada por el artículo 62 de la CPR, habría generado algunas dudas interpretativas¹. Toda vez que, por un lado, la renta de los funcionarios públicos, en general, y los ministros, en particular, tiene dos componentes: El sueldo base y demás estipendios fijados por el DL N° 249, de 1973, del Ministerio de Hacienda, que establece la Escala Única de Sueldos, más las diversas asignaciones que se han ido creando para complementar dichas remuneraciones mejorando los montos de éstas.

¹ Ver Estudio Biblioteca Congreso Nacional (BCN) “Dieta Parlamentaria en Chile. Estado de Situación y Propuestas de Modificación” elaborado por Alejandro Gacitúa, 2016, páginas 5 y siguientes.



5. Sin embargo, se entiende mayoritariamente que la precitada disposición constitucional regula exclusivamente la dieta parlamentaria y que la referencia a las asignaciones aludía a aquellas que forman parte de la estructura remuneracional de los Ministros de Estado y que se encuentran previamente fijadas por ley².
6. A pesar de la concatenación establecida por el texto constitucional entre la dieta de los parlamentarios y la renta de los Ministros de Estado, las funciones entre ambos no son simétricas, toda vez que el ministro, a diferencia del parlamentario, cuenta para el desempeño de su cargo de una infraestructura ministerial (personal, oficinas, automóviles), de la que el parlamentario carece, razón por la cual hubo que crear asignaciones especiales para que éstos pudieran cubrir estos ítems³.
7. Asignaciones, éstas últimas, hoy denominadas “asignaciones parlamentarias”, que no tienen que ver con la dieta parlamentaria, no la incrementan, sino que son recursos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Son recursos que cada Cámara pone a disposición del parlamentario, para otorgar facilidades institucionales en pro del adecuado ejercicio de su función.

² Ver 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.

³ Cabe resaltar que históricamente las leyes han contemplado asignaciones y viáticos para que los parlamentarios puedan cumplir sus funciones. Al respecto ver Informe de BCN “Dieta y asignación parlamentaria en Chile. Breve historia y marco jurídico”, elaborado por Guido Williams, 2013, páginas 1-4.



8. Estos recursos, hasta el año 2010 -como por lo demás lo recuerda la parte de los antecedentes históricos de la Resolución N° 5, de enero de 2020, del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, eran distribuidos, de acuerdo a las normas fijadas por el propio Congreso, realizando los traspasos internos procedentes, fijando cada Cámara, en forma privativa, y de manera independiente, el sentido y alcance de cada una de las asignaciones, sus características, la manera que se examinaban, se aprobaban y los mecanismos de fiscalización⁴. Todo lo anterior, se habría hecho sobre la base de la autonomía financiera que la ley N° 18.918, LOC del Congreso le reconocería en sus artículos 67 y 68.
9. Sin embargo, y resguardando la precitada autonomía, en el marco del debate de la ley N° 20.447, que adecuó la LOC del Congreso a las reformas incorporadas a la CPR por la ley N° 20.050, se dio un paso trascendental en materia de las asignaciones parlamentarias ya que se consagró su existencia a nivel legal⁵, creando dos organismos independientes de los parlamentarios, con participación en el proceso de determinación de las asignaciones parlamentarias, a saber, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias⁶ y el Comité de Auditoría Parlamentaria⁷.

⁴ Ver página 518 de la Historia de la ley N° 20.447, descargable en el sitio institucional de la Biblioteca del Congreso Nacional.

⁵ A partir del año 2011, la ley de Presupuestos del Sector Público contempla los recursos que cada Cámara destinará a financiar el ejercicio de la función parlamentaria, lo que en el caso del Senado corresponde a la Partida 02, Capítulo 01, Programa 01, Subtítulo 24, ítem 03, asignaciones 001 (Personal de Apoyo Senadores); 002 (Asesoría Externa Senadores); 003 (Gastos Operacionales); 004 (Personal Apoyo Comités); 006 (Gastos Operacionales Comités).

⁶ Ver artículo 66 ley N° 18.918, LOC del Congreso.



10. Como se colige del análisis precedente, y se ratifica en diversos pasajes de la historia fidedigna de la ley N° 21.233⁸, la referencia “incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan”, que se eliminó del artículo 62 de la CPR al equiparar la remuneración de los parlamentarios a Ministros de Estado, se refiere aquellas asignaciones que complementan el sueldo base y no aquellas, denominadas “asignaciones parlamentarias”, que tienen por objeto que éstos cuenten con los recursos necesarios para el cumplimiento de su función.

11. En consecuencia, se estableció que los Diputados y Senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado, precisándose que “el concepto de remuneración de las mencionadas autoridades incluye todas las asignaciones que actualmente considera la legislación y que forman parte de aquella”⁹. Sin que dicha determinación afectara las denominadas asignaciones parlamentarias.

⁷ Ver artículo 66 A y 66 B ley N° 18.918, LOC del Congreso.

⁸ Ver páginas 36, 40, 44, 50, 60, 62, 63, 66, 67, 68, 92, 95, 96, 101, 111, 130, 140, 144, 148, 291, 394, 396, 398, 400 y 401 de la Historia de la ley N° 21.233.

⁹ Ver página 411 de la Historia de la ley N° 21.233.



II. ANALOGÍA RESPECTO A LOS RECURSOS CON LOS QUE CUENTAN LOS PARLAMENTARIOS VERSUS LOS MINISTROS DE ESTADO PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU FUNCIÓN

1. Tal como se señaló en el apartado anterior si bien la carta magna intentó asimilar la figura de los parlamentarios a la de un Ministro de Estado, esto sólo es factible desde el punto de vista de la renta que perciben, pero no en cuanto al aparataje con el que cuentan unos y otros para el desempeño de su función. En efecto, mientras el ministro se inserta en una estructura orgánica que cuenta con dependencias físicas, automóvil y recursos humanos permanentes¹⁰ para el apoyo en el ejercicio de su función, los parlamentarios carecen de dichos elementos, razón por la cual se les provee de asignaciones parlamentarias que le permitan suplir estas falencias.
2. Es así como cuentan con asignaciones para contratar personal de apoyo y asesores externos y gastos operacionales, a fin de financiar el arriendo de oficinas parlamentarias, su equipamiento, además de proveerse de vehículos que le permitan el desplazamiento tanto en su territorio (distrito o circunscripción) como a las sedes del Congreso Nacional. En suma, existiendo analogía entre las herramientas y medios con las que cuentan unos y otros para el ejercicio de su cargo, éstas en caso alguno son totalmente simétricas.

¹⁰ Dotación de personal de cada institución (personal de planta y a contrata), más la posibilidad de contratar personal a honorarios.



3. La asimetría anterior se ve remarcada por el hecho que, en general, los Ministerios cuentan también con una institucionalidad regional, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales y, en algunos casos, a través de los servicios dependientes del ministerio, lo cual, por una parte, le da una presencia regional institucional permanente al ministro y, por la otra, le acrecienta los medios y recursos con los que cuenta para el desempeño de su cargo.
4. En el caso de los parlamentarios, como se sabe, no existe institucionalmente dicho despliegue a nivel regional, sino que, por el contrario, aquel queda entregado a la decisión privativa de cada parlamentario, en términos de decidir si arrienda o no una sede parlamentaria y de determinar la cantidad de personal de apoyo que requiere contratar –dentro de los límites presupuestarios- para la colaboración en su respectivo distrito o circunscripción.
5. Conviene preciar, en definitiva, que el análisis efectuado se realizó sólo en términos cualitativos y no cuantitativos, toda vez que, en primer término, no se cuenta con datos desagregados a nivel de cada Ministerio para determinar el staff que compone el gabinete ministerial y, en segundo lugar, porque a nivel de los propios ministerios que conforman la estructura administrativa centralizada de nuestro país, existe una heterogeneidad de realidades derivadas de la diversidad de estructuras y presupuestos con que disponen cada uno de ellos.



6. En suma, del análisis realizado se concluye que, dada la falta de simetría entre la labor y los recursos con que disponen los ministros versus los parlamentarios, resulta del todo complejo realizar una comparabilidad entre unos y otros.

Santiago, 06 de octubre de 2020.