

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,
JUSTICIA Y REGLAMENTO** recaído en el
proyecto de reforma constitucional, en
segundo trámite constitucional, que
modifica el artículo 62 de la Constitución
Política, para determinar por ley el monto de
la dieta parlamentaria.

**Boletines N°s 9.304-07, 11.124-07,
11.840-07, 12.319-07 y 13.013-07
refundidos.**

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar el proyecto de ley señalado en el epígrafe, el que tiene su origen en cinco Mociones presentadas por los siguientes Honorables señoras y señores Diputados.

1. Boletín N° 9.304-07, de los Honorables Diputados señoras Loreto Carvajal; Cristina Girardi y Alejandra Sepúlveda y los señores señor Gabriel Boric; Giorgio Jackson y Vlado Mirosevic, y los ex diputados señora Yasna Provoste y señores Sergio Aguiló; Claudio Arriagada y Roberto Poblete;
2. Boletín N° 11.124-07, del Honorable Diputado señor Marcelo Schilling;
3. Boletín N° 11.840-07, de los Honorables Diputados señoras Karol Cariola; Loreto Carvajal y Carolina Marzán y señores René Alinco; Gabriel Ascencio Mansilla; Miguel Ángel Calisto; Alexis Sepúlveda; Gabriel Silber; Raúl Soto, y Víctor Torres,
4. Boletín N° 12.319-0, de los Honorables Diputados señores Jorge Alessandri; Juan Antonio Coloma; Issa Kort Garriga; Javier Macaya; Patricio Melero; Celso Morales; Nicolás Noman; Guillermo Ramírez; Gustavo Sanhueza, y Renzo Trisotti;
5. Boletín N° 13.013-07, de los Honorables Diputados señores Jorge Alessandri; Gabriel Ascencio; Pepe Auth; Pablo Kast; René Saffirio; Leonardo Soto; Víctor Torres, y Matías Walker. Todas estas iniciativas fueron refundidas en un solo texto durante el primer trámite constitucional.

Para el despacho de esta iniciativa el Ejecutivo ha hecho presente calificación de urgencia “suma”.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Senado en sesión celebrada el 3 de diciembre de 2019, disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Hacemos presente, que en una de las sesiones que celebró la Comisión, el Honorable Senador señor Pérez fue reemplazado por el Honorable Senador señor Moreira. Asimismo, en esa sesión asistió, además, el Honorable Diputado señor Boric.

Igualmente, expusieron ante la Comisión, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Felipe Ward; el Presidente de la Excma. Corte Suprema, señor Guillermo Silva y el Ministro de la misma, señor Sergio Muñoz; el Presidente del Banco Central, señor Mario Marcel, quien fue acompañado por el Gerente de División Asuntos Institucionales del Banco Central, señor Michel Moure, y el Fiscal, señor Juan Pablo Araya; el Presidente y Director Nacional del Consejo de Alta Dirección Pública y Dirección Nacional del Servicio Civil, señor Alejandro Weber; el Presidente del Sistema de Empresas Públicas, (SEP), señor Ricardo de Tezanos Pinto; la Presidenta del Frente de Trabajadores de Hacienda, señora Yanet Fuentes; el Vicepresidente de la Asociación Nacional Aduanas, señor Daniel Vergara; el Presidente de la Asociación de Fiscalizadores y de la Asociación de Funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, señor Juan Apablaza; el Vicepresidente de la Asociación de Magistrados del Poder Judicial, señor Álvaro Flores; el Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, señor José Pérez; y los abogados y profesores de Derecho, señores Carlos Carmona; Luis Cordero; Arturo Fermandois, y Sebastián Soto.

De igual manera, a una o más sesiones de la comisión, asistieron el Jefe de la División de Relaciones Políticas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Max Pavez; la Directora de Comunicaciones, señora Valentina González, y los asesores, señoras Begoña Jugo y Antonia Andreani y señor Cristián Barrera; el Jefe de la División de Estudios de la Excma. Corte Suprema, señor Alejandro Soto; el Jefe del Departamento de Recursos Humanos de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, señora Andreina Olmo; la Directora de Comunicaciones de la Corte Suprema, señora Lucy Dávila; el periodista, señor Sebastián Marín.

Asimismo, estuvieron presentes la Secretaria Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública, señora Mariana George-Nascimento; el Jefe de la División Jurídica del Consejo de Alta Dirección Pública y Dirección Nacional del Servicio Civil, señor Francisco Silva, el Jefe

de Gabinete, señor Tomás Hoffmann la Jefa de Prensa, señorita Bernardita del Río y el Jefe de Comunicaciones, señor Fernando Faúndez.

También concurrieron, el Fiscal del Sistema de Empresas Públicas, señor David Acuña, el Director Ejecutivo, señor Tomás Pinochet, el Director Corporativo, señor Víctor Selma, y el Fiscal, señor David Acuña.

De la misma forma, asistieron, en representación del Frente de Trabajadores de Hacienda, la Secretaria, señora María Cecilia Sánchez; el Tesorero, señor Max Zapata; los Directores, señores Marcos González, Fernando Calderón, Daniel Vergara, Cristián Balmaceda y Diego Miranda, y la Periodista, señora Johanna Zúñiga.

De la Asociación de Funcionarios de Impuestos Internos, la Vicepresidenta, señora María Eliana Quiñones; el Director, señor Max Zapata; el Presidente Regional Valparaíso, señor Jaime Titichoca y el Secretario Regional Valparaíso, señor Rafael Torres. Asimismo, de la Asociación de Empleados de Impuestos Internos, asistió el señor Marco González.

Igualmente, de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, la asesora comunicacional, señora Soledad Romero.

Concurrieron, asimismo, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Jefe de la División Judicial, señor Héctor Mery; de la Asociación Chilena de Municipalidades, los asesores señora Marcia González y señor Nicolás Gatica; de la Asociación de la Defensoría Penal Pública, el Presidente, señor Ignacio Ramírez, y del Instituto Libertad y Desarrollo, las asesoras señoras Constanza Guerra, María Trinidad Schleyer, Pilar Hasbún, y el asesor señor Luciano Simonetti.

Finalmente, concurrieron, las asesoras de la Vicepresidencia del Senado, señora Melissa Mallega y Paula Canales; el asesor del Honorable Senador señor Huenchumilla, señor Felipe Barra; la asesora del Honorable Senador señor Harboe, señora Joanna Lederer; el asesor del Senador señor De Urresti, señor Nicolás Facuse; el asesor del Honorable Senador señor Allamand, señor Benjamín Ibáñez; el asesor del Honorable Senador señor Chahuán, señor Sergio Mancilla; el asesor del Comité RN, señor Benjamín Ibáñez; los asesores del Comité PPD, señores Robert Angelbeck y José Miguel Bolados y el periodista, señor Gabriel Muñoz; el asesor del Comité UDI, señor Emiliano García y la periodista, señora Karelyn Lüttecke; las asesoras del Honorable Diputado señor Boric, señoras Paulette Jara y Camila Carreño, y el asesor de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Juan Pablo Cavada.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Modificar sistema de determinación de la dieta parlamentaria y las remuneraciones de determinadas autoridades del Sector Público, las que serán fijadas por una comisión especial que crea esta iniciativa. Asimismo, privar al Presidente de la República de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos relativos las remuneraciones de las autoridades que indica y establecer la rebaja inmediata del cincuenta por ciento de la actual dieta de los parlamentarios y las remuneraciones de determinados funcionarios públicos.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El número 1 y el número 4 (en la parte que corresponde al inciso primero de la nueva disposición vigésima novena) del artículo único requieren, para ser aprobados, del voto favorable de los 2/3 de los Senadores en ejercicio, toda vez que sus disposiciones inciden en los capítulos I, VIII, XI, XII de la Constitución Política de la República. En cambio, los números 2, 3 y 4 (en lo que corresponde a sus incisos segundo, tercero, cuarto y quinto) del artículo único requieren del voto a favor de los 3/5 de los Senadores en ejercicio, todo en conformidad a lo que dispone el artículo 127 de nuestra Carta Fundamental.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

Están relacionados con el proyecto de reforma constitucional las siguientes disposiciones:

Constitución Política de la República de Chile.

1.1.- **Artículo 8°.-** El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la

reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública.

Dicha ley determinará los casos y las condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes.

1.2. Artículo 62.- 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.

1.3. Artículo 65.- Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5º.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6º.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

1.4. Artículo 108.- Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, **cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional.**

Artículo 109.- El Banco Central sólo podrá **efectuar operaciones con instituciones financieras**, sean públicas o privadas. De manera alguna podrá otorgar a ellas su garantía, ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas.

Ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central.

Con todo, en caso de guerra exterior o de peligro de ella, que calificará el Consejo de Seguridad Nacional, el Banco Central podrá obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas.

El Banco Central no podrá adoptar ningún acuerdo que signifique de una manera directa o indirecta establecer normas o requisitos diferentes o discriminatorios en relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza.

1.5. Artículo 127.- Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 65.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VIII, XI, XII o XV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

En lo no previsto en este Capítulo, serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley, debiendo respetarse siempre los quórumos señalados en el inciso anterior.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mociones.

Como se indicó precedentemente, el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Cámara de Diputados tuvo su origen en cinco Mociones,, que fueron refundidas durante el primer trámite constitucional. Ellas son las siguientes

A.- Boletín N° 9.304-07

Reforma constitucional que modifica el artículo 62 de la Constitución Política, para determinar por ley el monto de la dieta parlamentaria.

En los fundamentos de esta iniciativa, sus autores señalan que, a nivel internacional no existe uniformidad respecto a los mecanismos que determinan el monto de dietas y asignaciones parlamentarias. La realización de un análisis de derecho comparado arrojó como resultado la identificación de tres modalidades para determinar las dietas y asignaciones: 1) determinación por ley, 2) autodeterminación y, 3) existencia de comisiones especiales internas o externas. Independiente de la dificultad de comparar sistemas jurídicos internacionales, como es evidente, la regulación constitucional no se encuentra dentro de las tendencias internacionales de derecho para regular y fijar la dieta parlamentaria. Es más, es posible constatar que ninguna de las legislaciones estudiadas en la revisión aludida señala en la Constitución el monto exacto a percibir por los parlamentarios, ni aún menos fija un estándar por referencia a otro alto cargo de la administración del Estado.

Agregan que, Chile es el único de los países estudiados que regula esta materia en la Constitución. Así, el actual Artículo 62 de la Carta Fundamental señala que "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". La regulación constitucional de esta materia encuentra su fundamento en evitar sean los mismos parlamentarios, sujetos receptores de la remuneración, quienes al mismo tiempo determinen el monto de éstas. De esta forma, la regulación constitucional está pensada como un mecanismo de protección contra las posibles arbitrariedades de los Diputados y Senadores.

Luego, expresan que la regulación constitucional del monto es también una anomalía en el contexto de nuestra historia institucional y en nuestra regulación nacional respecto de otros fondos - asignaciones - que están a disposición de los parlamentarios para el desarrollo de su función.

En cuanto a nuestra tradición jurídica nacional, indican que la regulación constitucional de las dietas parlamentarias es también una excepción: ni siquiera la Constitución inmediatamente anterior a la que nos rige consideraba esta regulación. En efecto, la Constitución de 1925 en su artículo 44 establecía que "Solo en virtud de una lei [sic] se puede: 6.o Fijar la remuneración de que gozarán los Diputados y Senadores." Así, dicha Constitución, en concordancia con la tendencia de la regulación comparada, confió a la legislación la determinación de la remuneración de los parlamentarios en conjunto con el establecimiento de un mecanismo cuyo propósito consistió en evitar el conflicto de interés.

Por otro lado, añaden que, la regulación de las asignaciones parlamentarias, esto es, aquellos fondos que son otorgados a los parlamentarios para, entre otros, contratar personal técnico y administrativo, cubrir gastos operacionales o contratar la realización de

asesorías externas con el objetivo de asegurar el cumplimiento óptimo de su función, están consagradas a nivel legal en la ley 20.447 y reguladas, de acuerdo a esa norma, por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria. Independiente de que ambos fondos - asignaciones y dieta - tienen funciones distintas y, por tanto, responden a lógicas también diferentes, la fundamentación para que la regulación de la dieta tenga nivel constitucional podría, en alguna medida, aplicarse igualmente a las asignaciones parlamentarias ya que son los mismos parlamentarios que utilizan esos fondos quienes evalúan la pertinencia de los ítems y la cantidad aprobada para cada uno de ellos. Sin embargo, al igual que la regulación de la Constitución de 1925, la regulación de las asignaciones ha confiado a otros mecanismos jurídicos la protección y la correcta utilización de los fondos públicos.

Sostienen que nuestra regulación de dietas parlamentarias no es sólo una rareza según lo establecido previamente, sino que adicionalmente es incoherente con la diferenciación de la función que cumple la Constitución y la ley. En este sentido, la Constitución Política de la República, como la norma de mayor rango del ordenamiento jurídico de una sociedad, está destinada a regular los aspectos fundamentales de la vida política, los principios que la rigen y las grandes estructuras del Estado. En este marco, se hace incomprensible que una materia administrativa y procedimental tal como la fijación de los salarios de un específico grupo de servidores públicos se encuentre entre las bases del ordenamiento jurídico nacional y se someta una materia como ésta, que requiere la riqueza de una discusión política constante y de una reevaluación de las circunstancias de nuestra sociedad, a la rigidez e invariabilidad que conlleva la regulación constitucional. Por lo anterior, destacamos a Francia, Costa Rica y Alemania como modelos a seguir en esta materia, pues en estos tres países se determina el monto de la dieta parlamentaria mediante una ley.

Además de la experiencia comparada, señalan que también un argumento de igualdad ante la ley, o más bien, igualdad en la ley, habla en contra de una regulación constitucional de estos sueldos. Las sociedades modernas se oponen a las diferencias estructurales que establezcan órdenes jerárquicos rígidos y categorías de ciudadanos. Es en este sentido, que debe tenderse a generar regímenes que, si bien pueden contener diferencias, no deben dotar de privilegios. Ninguna otra remuneración a cargos públicos o privados se encuentran regulados en la Constitución, ni un principio referido al sueldo mínimo de los trabajadores de la Nación, ni el de otros cargos estatales.

Asimismo, destacan que resulta desacertada e imprecisa la asimilación de la dieta parlamentaria a la remuneración de los Ministros de Estado más todas sus asignaciones. En términos generales, ya que no todos ellos reciben el mismo salario, los Ministros de Estado reciben un sueldo base al cual se suman distintas bonificaciones, incrementos y

asignaciones, muchas de cuales resulta incomprensible sean utilizadas para incrementar la dieta parlamentaria. Así por ejemplo, dentro de las asignaciones recibidas por los Ministros de Estado, se encuentra la asignación de modernización establecida por la ley N° 19.553 o la bonificación establecida por el artículo 10 de la ley N° 18.675 cuyo fin es compensar el efecto del artículo 9° de esa misma ley, que declara a las asignaciones que dicho artículo señala como ingresos afectos a la cotización para el financiamiento del sistema de pensiones que indica. Es decir, la determinación de las rentas que reciben los Ministros de Estado es un entramado complejo de distintas leyes y asignaciones que están pensadas desde la función ministerial, difícilmente aplicable a la labor parlamentaria sin ulterior adecuación o cuya modificación conlleva mayor oscuridad de la forma específica en que se determina la dieta parlamentaria. En conclusión, la determinación indirecta de la dieta parlamentaria produce menos publicidad y claridad del monto de ésta, conflicto que puede ser resuelto mediante una determinación del monto específico a través de una ley dictada para estos fines que aproveche la publicidad y transparencia del mecanismo democrático de creación de la ley.

En consecuencia, afirman que la consagración en la Constitución Política de la República, si bien busca sacar de la competencia de los congresistas la decisión sobre su propia dieta, tiene por resultado meramente una regulación indirecta y rígida por la vía de fijación en referencia a la remuneración de los Ministros. Sin embargo, al estar la remuneración de los Ministros fijada por un conjunto de leyes que otorgan distintos montos de asignaciones, los parlamentarios tienen injerencia indirecta sobre sus remuneraciones. No resuelve, por lo tanto, el problema de que los incumbentes tengan decisión sobre su propio beneficio, que como se ha dicho es el objetivo de la consagración constitucional.

Advierten que junto con este proyecto se presentará un proyecto de ley que crea un mecanismo para determinar el monto de la dieta parlamentaria. La regulación por vía legal se condice con el modo de determinación de las demás remuneraciones de los servidores públicos, permite igualmente un control por parte de la Cámara revisora y promueve una disposición a la austeridad por deberse cuenta pública a los ciudadanos sobre los motivos que justifican la decisión adoptada, sin poder excusarse en que un cuerpo normativo impone ex ante la determinación. Al mismo tiempo, la discusión que preside la dictación de una ley, permite el reconocimiento de quienes intervienen en su creación y, por tanto, la fiscalización de sus propuestas, argumentos y votaciones, lo que no sucede con una regulación pétrea e inamovible. En este sentido, la determinación legal de la dieta parlamentaria contribuye a la realización del ideal democrático en una materia tan relevante como la fijación de ésta.

B.- Boletín N° 11.124-07

Modifica la Carta Fundamental para reducir el monto de la dieta parlamentaria.

En sus antecedentes, su autor manifiesta que la función legislativa o de creación de normas jurídicas es realizada por medio del parlamento, como órgano representativo de la voluntad ciudadana. Es por eso, que no es casual que el Código de Bello, defina la ley como “una declaración de la voluntad soberana que manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”. Como explica la doctrina, “a través del parlamento, el sistema político democrático permite integrar a todas las fuerzas políticas significativas que acepten los procedimientos y principios básicos de la democracia, donde las diferencias se resuelven utilizando la razón y la regla de las mayorías y no la imposición por la fuerza o el exterminio de los adversarios, representándose en él las diversas opiniones de la sociedad” , lo que expresa la función representativa o integradora de este organismo.

En este contexto, agrega que el Congreso Nacional como ente es un órgano del Estado, que representa un poder del Estado. Consecuencia de lo cual, sus remuneraciones, asignaciones y demás ingresos que provienen de su función parlamentaria, emanan directamente de fondos públicos, es decir, son desembolsados por el Estado, representado por el Fisco de Chile, y contemplados íntegramente por la ley de presupuesto que se aprueba todos los años en el Congreso Nacional. En este sentido se puede conceptualizar la dieta parlamentaria como “la remuneración recibida por los parlamentarios por el desarrollo de sus respectivas funciones”. Desde su incorporación en nuestro sistema jurídico, se sostuvo que “la función parlamentaria requiere una dedicación jornada completa, por lo cual, si el congreso debe ser un órgano representativo de todos los sectores de la sociedad y un órgano de integración política y social, no puede ser el cargo parlamentario gratuito, ya que ello marginaría de la función parlamentaria a amplias capas sociales del cuerpo político, las cuales solo pueden ejercer la función parlamentaria si ella tiene remuneración que les posibilita solventar el sustento familiar, además de los gastos de previsionales y de salud. Ello es conforme a la igualdad de oportunidades básicas para participar en la vida política del país, de lo contrario, la función parlamentaria sólo a aquellos ciudadanos que pudieran ejercer la función parlamentaria y vivir de sus rentas, lo que es imposible de sostener en una república democrática”.

Indica que, en esta perspectiva, la dieta parlamentaria no es objeto de cuestionamiento en cuanto a su legitimidad, sino precisamente por su cuantía, atendiendo el promedio de remuneraciones de la mayoría de los ciudadanos del país. Lo anterior, pese a que la Constitución buscó establecer un parámetro objetivo para su determinación en relación a la remuneración de un Ministro de Estado, este

ha sido objeto de críticas por su monto. Adicionalmente y conforme a las enmiendas introducidas por la ley 20.840 en el sistema de votaciones que sustituye el sistema binominal, éste conlleva el aumento de parlamentarios por la reconfiguración de los distritos de 120 a 155 en el caso de la Cámara y de 38 a 50 en el caso del Senado. Es precisamente este ámbito el que obliga a efectuar una revisión en la materia y establecer una fórmula que permita una solución racional a los cuestionamientos así como también, de optimización de los recursos para hacer frente a la nueva composición del parlamento, lo que justifica la presente moción.

Desde el punto de vista de la historia Legislativa y el derecho comparado, su autor señala que la Constitución de 1925 incorporó la idea de la dieta parlamentaria, luego de un debate amplio y controvertido, atendido que la Constitución de 1833 nada decía al respecto, y sólo mediante una reforma constitucional en el año 1892 se estableció que la función parlamentaria era gratuita. La carta de 1925 “precisó que sólo en virtud de una ley se podía fijar la remuneración de que gozarían los diputados y senadores. Las modificaciones a ellas sólo regirían en el período legislativo siguiente al de su aprobación. En definitiva, la Constitución de 1925 le entregó a legislador la facultad de fijarse la remuneración sin indicar un monto. Un importante tratadista de dicha Constitución como fue don Carlos Andrade Geywitz, señaló, en su obra Elementos de Derecho Constitucional Chileno, que aparentemente el monto de la Dieta que reciben los parlamentarios era alto; sin embargo, puntualizaba, ellos deben concurrir al mantenimiento de diarios y publicaciones de sus partidos políticos, gastos de campañas electorales, cuotas al partido y las demás peticiones que les demandan los ciudadanos de la provincia o zona que representan”.

Señala que, en un proyecto de reforma aprobado en la Cámara de Diputados el año 1965 -texto que no prosperó finalmente- se establecía que “Los diputados y senadores sólo recibirán como sueldo base la remuneración de los ministros de la Corte Suprema y percibirán como única asignación complementaria por el desempeño de su cargo una suma equivalente al 50% de su dieta”. Aparece de esta manera un primer intento por definir el referido monto. La Constitución de 1980 optó por homologar la dieta parlamentaria con los ingresos que percibe un Ministro de Estado incluyendo todas sus asignaciones, en opinión del profesor Zapata “en esta norma constitucional hay un reconocimiento de una dieta parlamentaria cuyo monto se estima suficiente y una estrategia para evitar que sea el propio Parlamento el que defina el monto de la misma. De esta manera se fija un máximo, es decir, se establece un control cuantitativo” .

Agrega que el debate de la historia constitucional no es ajeno a las mociones que se han presentado, como la que se desprende del Boletín 9.304-07 que busca reformar la Constitución a objeto que sea una ley la que determine el monto de la dieta parlamentaria. En otro sentido, la reforma presentada por el ex Diputado Orpis mediante Boletín

2.031-07 establece que “Los diputados y senadores percibirán una dieta por sesión la que en su conjunto durante el mes no podrá superar a la remuneración de un ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que a estos corresponda”, más recientemente el Boletín 9.502-16 que busca establecer un límite ético a la dieta parlamentaria, a objeto que no supere veinte ingresos mínimos mensuales, de la que son autores las diputadas Fernández, Sepúlveda, Carvajal, y Diputados Aguiló, Boric, Jackson, Mirosevic, Rocafull y Poblete.

En cuanto a las ideas matrices, indica que coherente con los planteamientos antes señalados, teniendo presente la permanente necesidad de legitimación en esta importante institución, y a objeto de precaver dificultades en áreas relevantes del interés nacional, al percibir la dieta como un privilegio y que podrían ser entendida como una afectación del principio de igualdad ante la ley es que se requiere una nueva fórmula para su determinación. Además, resulta necesario, una adecuación presupuestaria que permita la instalación de los nuevos cargos parlamentarios sin representar un costo adicional a los presupuestos aprobados. Es por eso que la propuesta configura una regla específica, que establece como parámetro la remuneración del Ministro, empero con un límite de sus dos terceras partes, de ahí que se permite reducir el monto y evitar las diferencias de remuneraciones, conforme a las regulaciones del derecho comparado.

C.- Boletín N° 11.840-07

Modifica la Carta Fundamental con el objeto de establecer un límite a las remuneraciones y dietas de autoridades y funcionarios del Estado

Los autores de esta iniciativa señalan que actualmente se encuentran en trámite legislativo al menos ocho proyectos relativos a la determinación de la dieta parlamentaria, sea para establecer límites, para determinarla, para fijar descuentos o para regular otros aspectos conexos con la materia.

Agregan que durante las últimas semanas ha vuelto a instalarse el debate sobre el monto de la dieta parlamentaria a raíz de dos proyectos impulsados originalmente por los H. Diputados Gabriel Boric y Giorgio Jackson. El propio Presidente de la República reconoció en una entrevista de fecha 14 de junio del presente que las dietas parlamentarias le parecían “demasiado altas para las necesidades y urgencias que tiene el país”.

Recuerdan que el año 2014, el Centro de Investigación Periodística (CIPER Chile), publicó en su sitio web un completo

estudio sobre las remuneraciones parlamentarias en Chile en relación con el panorama que presentan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). A partir de dicha investigación se extraen importantes conclusiones:

1. Al comparar a Chile con los países de la OCDE, se observó que el salario anual de un diputado de \$103.265.772 (pesos chilenos), equivalente a US\$252.505 (ajustado por paridad del poder adquisitivo, PPA) era el más alto del grupo.

2. Chile ocupaba el primer lugar al comparar la diferencia entre el sueldo de los parlamentarios con el PIB per cápita (11,8), seguido por Turquía (6,3), México (5,6) e Italia (5,1). En el extremo opuesto se encontraba Suiza, donde esta diferencia era de 0,7 veces, es decir, el sueldo de un parlamentario era inferior al PIB per cápita de dicho país.

3. En el caso de la relación entre dieta parlamentaria e ingreso mínimo, Chile ocupaba el segundo lugar, ya que los parlamentarios percibían 40 veces el ingreso mínimo. Nuestro país solo era superado por México, donde esta diferencia era de 55,8 veces.

Seguidamente, afirman que, llevado este último punto a cifras actuales, y solo considerando una relación aritmética, la dieta bruta de un diputado o de un senador es casi 34 veces un sueldo mínimo.

Recalcan que, sin perder de vista estos datos recién expuestos, cabe tener presente que según la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2016, elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), durante el año 2016, el ingreso laboral promedio de la población ocupada en el país se ubicó en \$517.540 neto mensual, mientras que el ingreso mediano -el que recibe un individuo ubicado en la mitad de la distribución de ingresos, ordenados de menor a mayor - llegó a \$350.000 neto mensual. Es decir, el 50% de los trabajadores percibió ingresos menores o iguales a este último monto.

Luego, constatan que la situación expuesta debe invitar a un debate sincero, alejado de posiciones simplistas y de defensas corporativas. La brecha entre la remuneración de representantes y representados es real, existe aquí y ahora y es de las mayores del mundo. Sin embargo, el debate no será completo si no se tienen en cuenta el conjunto de dietas o remuneraciones de las altas autoridades del Estado y de las empresas públicas o entidades en que el Estado tenga participación mayoritaria.

Indican que esta realidad no puede menos que pugnar con las bases de un Estado Constitucional Democrático contemporáneo. La disociación entre representantes y representados es

poco sana para la democracia y se distancia del ideal republicano en tanto debilita la noción fundamental de igualdad entre gobernantes y gobernados subyacente a todo régimen republicano.

Aseguran que no está en debate la conveniencia de que exista una remuneración adecuada a las funciones esenciales que desempeñan las altas magistraturas estatales. Lo que está en justo entredicho es la desproporción existente entre las dietas percibidas por estas autoridades y la propia realidad económica y social del país. Más todavía cuando tenemos en cuenta que la mayoría de estos cargos disponen además de recursos garantizados por el Estado para el desempeño propio de la función, con independencia de la remuneración percibida a contraprestación del trabajo desempeñado, conocidos como asignaciones.

Seguidamente, sostienen que la combinación de todos estos elementos lleva casi ineludiblemente a la formación de un juicio público que termina concibiendo las dietas y asignaciones como un privilegio y no como una necesaria y justa retribución por las altas funciones desempeñadas. Cuando unos pocos, con recursos de todos, definen entre sí los montos de su remuneración y designan además una cantidad suficiente para cubrir los “gastos operacionales” de su trabajo, la distancia con las condiciones de sus mandantes resulta evidente y ofensiva.

Añaden que con esto no se plantea un juicio crítico sobre la existencia de asignaciones para el desempeño de la función parlamentaria o de los altos cargos del Ejecutivo u otros. El punto que se intenta resaltar es que estas altas remuneraciones van a parar casi íntegras al patrimonio de sus titulares, pues salvo impuestos y descuentos de seguridad social y otros, la autoridad no se ve en la necesidad de destinar parte importante de su remuneración para cubrir los gastos operacionales de su cargo, pues ello ya cuenta con garantía fiscal vía asignaciones. Ello ocurre en tanto que la inmensa mayoría de trabajadoras y trabajadores no cuenta siquiera con asignación de movilización, debiendo restar de su ya disminuido salario, montos considerables para costear su desplazamiento al lugar de trabajo, para solo señalar un ejemplo.

Relatan que entendiendo la relevancia de la función que estos altos cargos cumplen en una sociedad democrática y el interés público que existe en asegurar un adecuado desempeño de la función pública, las asignaciones destinadas para tales efectos se tornan necesarias, aunque también debieran explorarse mejores alternativas para su determinación y control, materia que ha de dar lugar a una regulación propia.

Luego, disponen que entienden también que la lucha contra la desigualdad no se define por las remuneraciones de las autoridades estatales, si no que el centro de la cuestión está dada por la redistribución del ingreso, donde la vía impositiva aparece siempre como la

alternativa más efectiva. Sin ir más lejos, conviene también transparentar las brechas existentes entre los altos cargos de la empresa privada en relación con los salarios de sus propios trabajadores, donde se ha llegado a detectar que un gerente puede llegar a ganar 178 veces un sueldo mínimo.

Sin perjuicio de ello, expresan que es necesario que desde lo público se asuma un compromiso con la igualdad. La abismante distancia entre la realidad salarial de gobernantes y gobernados hace todavía más difícil la necesaria cercanía e identificación que debe vincular a ciudadanos con sus autoridades. Las altas dietas ubican a las autoridades nacionales en un estrato económico privilegiado respecto de la generalidad de las personas, fomentando una mayor identificación entre estos con aquellas personas de mayores ingresos.

Enfatizan que, otra línea argumental sostiene que es necesario mantener remuneraciones competitivas para incentivar la retención y llegada de “talentos” al servicio público. Lo cierto es que la competencia de rentas con el sector privado es algo que debe desecharse como objetivo, pues no se trata de matrices comparables lisa y llanamente. Sin pretender que el servicio público se convierta en una actividad honorífica, tampoco debe esperarse que compita a la par con los ingresos que puede reportar la actividad privada, por cuanto es de la esencia de la función pública su orientación al servicio del bien común y no la pura realización profesional y personal del funcionario que la ejerce.

Subrayan que tampoco resulta admisible que la rebaja en la dieta de las altas autoridades del Estado importe una “fuga de talentos” o la dificultad para atraerlos. Aun con una rebaja importante en los altos sueldos del Estado, estos siguen siendo superiores a las más altas remuneraciones que podría obtener, por ejemplo, un académico con grado de doctor en la mayoría de las universidades públicas del país, ello sin considerar que en este último caso no se cuenta con un monto permanente por concepto de asignaciones para el desarrollo de la función académica, lo que hace más patente la diferencia en favor de las dietas de altos funcionarios públicos.

Desde el punto de vista de su contenido, sus autores remarcan que la propuesta de reforma constitucional propone la fijación de un tope para las remuneraciones de las autoridades públicas, sea que se desempeñen en la Administración del Estado, en el Congreso Nacional, en el Poder Judicial o en los órganos autónomos del Estado. Se sugiere la inclusión de esta disposición en el artículo 8° de la Carta Fundamental, dada la relación de su actual contenido con la materia que pretendemos regular y porque se trata de una norma que pretende aplicar a todos los órganos del Estado, por lo que no sería coherente plantearla dentro de alguno de los capítulos relativos a una rama determinada de la función pública.

Agregan que este límite máximo se calculará sobre la base de la información que al efecto proporcione el Instituto Nacional de Estadísticas a través de la Encuesta Suplementaria de Ingresos u otro mecanismo adecuado, que permita obtener el ingreso laboral promedio de la población ocupada.

De esta manera, se propone así un límite para las dietas o remuneraciones del Estado, las que no podrán superar en diez veces el ingreso laboral promedio de la población ocupada, el que actualmente es de \$517.540.

Asimismo, plantean mantener solo este aspecto relativo al límite de las remuneraciones en la Constitución, entregando su regulación específica y la determinación de los montos dentro de ese límite al legislador. Para ello se elimina la vinculación obligatoria que establece actualmente el artículo 62 con las dietas de los Ministros de Estado. Con todo, se introduce un elemento que permita que cualquier decisión sobre el aumento o rebaja de las remuneraciones de las altas autoridades genere efectos a partir de un período determinado de tiempo posterior al momento en que se adopta la determinación.

D.- Boletín N° 12.319-07

Modifica la Carta Fundamental en lo que respecta a la forma de determinar la dieta y las asignaciones parlamentarias, así como también las remuneraciones de los altos cargos en las empresas públicas que indica.

En la fundamentación de este proyecto, sus autores comienzan recordando que, el origen de la dieta parlamentaria se remonta a 1823, donde son las razones prácticas las que incidirán en la discusión parlamentaria, sobre la necesidad y pertinencia del establecimiento de una dieta, considerando la precaria condición económica de algunos Diputados. Así, el origen de esta se asocia al ingreso de personas sin fortuna al campo político, que aspiran llegar al Congreso sin tener los medios económicos necesarios para dedicarse exclusivamente a la actividad legislativa.

Luego, indican que, por varias décadas, la dieta parlamentaria sólo tuvo por objeto financiar el costo de traslado de diputados y senadores que eran de provincia, y el mantenimiento de los mismos.

Expresan que, en la actualidad la configuración de esta dieta, viene dada por la Constitución de la República, la que en su artículo 62 señala 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 estos correspondan”. De esta forma, la dieta promedio de un diputado alcanza en la actualidad, una cifra cercana a los diez millones de pesos, más las asignaciones parlamentarias pertinentes.

Así las cosas, advierten que la dieta parlamentaria, cuyo origen buscaba permitir el acceso a la actividad política a quienes no tenían los costos, ha mutado su naturaleza con el transcurso del tiempo, configurándose actualmente como una remuneración propiamente tal, entendiéndose por tanto, que la dedicación a la actividad legislativa, no es gratuita.

A continuación, esta moción hace presente las siguientes consideraciones:

1. Que, en Chile existen 155 diputados y 43 senadores. Lo anterior significa que el Estado desembolsa una suma anual superior a 16 mil millones de pesos, en concepto de pago de dietas de diputados. El gasto anual de las dietas de senadores alcanza los 5 mil millones de pesos. Es decir, el costo de mantención de todos los parlamentarios, corresponde a más de 21 mil millones de pesos. Dichos pagos se hacen con cargo a la Ley de Presupuesto.

Lo anterior, sin considerar los gastos por asignaciones parlamentarias, que por supuesto, contribuyen a abultar dichas cifras.

2. La ciudadanía ha manifestado, con justa razón, un malestar generalizado ante las cifras anteriormente expuestas. En efecto, los sueldos de diputados y senadores son excesivamente altos, siendo incluso de los más altos de Latinoamérica.

3. En este sentido, se han hecho diversas propuestas que buscan equilibrar dietas y asignaciones con las exigencias de la función legislativa; pero que a su vez sean concordantes con la realidad nacional y con una agenda de gasto fiscal reducido. De esta forma, es menester destacar que este tema, reviste principal preocupación para nuestro Presidente Sebastián Piñera, puesto que ésta cuestión configura uno de los pilares centrales del programa de gobierno, y así lo ha manifestado en múltiples ocasiones.

Añaden que la bancada de diputados UDI se ha manifestado a favor de la rebaja de dietas y asignaciones, además de presentar diversos proyectos que apuntan directamente a dichos objetivos, como lo son la reducción del número de diputados y senadores, como

también, la revisión de los sueldos de las más altas autoridades de la República.

4. Indican que los diputados suscribientes buscan poner fin a este adverso escenario, y las funestas consecuencias del mismo, como lo son el alejamiento de la ciudadanía de la gestión política, y el aumento de la desconfianza de la sociedad en nuestra labor y gestión. Es por esto que consideramos que el órgano pertinente para determinar los montos de la dieta parlamentaria y de las asignaciones, es el comité de asignaciones parlamentarias, habida consideración la naturaleza de este órgano.

Además, proponen que las remuneraciones de los altos cargos de las empresas estatales que cumplan una función estratégica, sean determinadas por el Presidente de la República en atención a criterios que garanticen la competitividad de dicha empresa con su sector económico, esto, por cuanto las empresas estatales deben encontrarse en una posición adecuada que les garantice la competencia con el sector privado, como también la posibilidad de contratar personal técnico y calificado, siendo el principal incentivo para la atracción de profesionales, la remuneración ofrecida. Lo anterior se encuentra en directa armonía con los lineamientos principales de esta moción, cuyo objeto último es la reducción de los altos sueldos que existen en el sector público, pero sin caer en el populismo y en las medidas simplistas que traen consigno perniciosas consecuencias para la economía nacional y el país.

E.- Boletín N° 13.013-07

Modifica la Carta Fundamental en materia de determinación de remuneraciones de autoridades y funcionarios que indica

En los fundamentos de esta iniciativa se indica que para reconstruir un país fracturado y golpeado, no sólo de incendios, desmanes, robos y desórdenes públicos, debemos recomponer las confianzas que la sociedad que Chile requiere.

Agregan que, durante años las remuneraciones de altos cargos de quienes ejercen la actividad pública sido objeto de atención de la ciudadanía, en especial, en relación a la brecha salarial que representa respecto de lo que mensualmente ganan millones de chilenos y chilenas.

En relación con propósito de este proyecto, manifiestan que consiste en avanzar a dar respuestas concretas hacia un debate que debe ser abordado en este Congreso Nacional invitando a generar una solución imparcial, donde no participen directamente en la

decisión de los salarios provenientes del erario público de altas autoridades de Estado los propios parlamentarios. De esta manera, se busca concretar una independencia en la decisión, debiendo por tanto modificarse el artículo 62 de la Constitución, que 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.

En cuanto a su objetivo, señalan que conscientes de la transparencia que este proceso requiere y con el propósito de legislar con énfasis en la equidad social que nuestra sociedad hoy clama, es que buscan reformar la Carta Fundamental con el objeto de nombrar en el más breve plazo una instancia autónoma que proponga una reestructuración de todos los sueldos de los cargos de alta responsabilidad del Estado, y que ningún funcionario reciba mayor sueldo que el que recibe la primera autoridad de nuestro país, el Presidente de la República, incorporando dentro de ellos al Presidente de la República, Ministros, Subsecretarios, Parlamentarios, empresas del Estado, Superintendencias, Asesores, Jueces y todo el resto de la estructura del Estado que reciben remuneración del erario público.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El texto del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados está contenido en un artículo único que introduce cuatro enmiendas a la Constitución Política de la República:

La primera agrega los nuevos incisos quinto a noveno al artículo 8º de la Ley Fundamenta. Su texto es el siguiente:

“Son públicas las remuneraciones y dietas de las autoridades y jefaturas de la Administración del Estado y de los órganos comprendidos en los capítulos IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIV, y de las empresas y universidades del Estado, las cuales serán fijadas cada cuatro años por una comisión integrada por dos miembros designados por el Consejo de la Alta Dirección Pública, dos miembros designados por el Banco Central y un miembro designado por el Presidente de la República.

Podrán integrar esta comisión aquellas personas que hayan ejercido anteriormente como consejero del Banco Central, Contralor General de la República, Ministro de Hacienda, Director o Subdirector de Presupuestos, Director Nacional del Servicio Civil o consejero del Consejo de Alta Dirección Pública.

Para el desarrollo de esta función, el Banco Central actuará como secretaría técnica de esta comisión, proveyéndola de los antecedentes necesarios para el cumplimiento de su cometido.

Las remuneraciones y dietas de las autoridades y jefaturas antes señaladas se reajustarán anualmente conforme a las variaciones del índice de precios al consumidor.

Con todo, ninguna autoridad pública podrá recibir una remuneración o dieta superior a la que perciba el Presidente de la República.”.

La segunda deroga el artículo 62 de la Ley Fundamental, precepto que prescribe que los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas sus asignaciones que a éstos correspondan.

La tercera modifica el numeral 4º del inciso cuarto del artículo 65 para privar al Presidente de la República de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que fijen las rentas de determinados funcionarios públicos.

La cuarta y final, agrega la siguiente disposición transitoria, nueva

“Vigésimo novena.- Esta reforma constitucional comenzará a regir una vez que entre en vigencia la modificación a la ley orgánica constitucional a que hace referencia el artículo 8, la que deberá ser presentada mediante un proyecto de ley con urgencia calificada de suma por el Presidente de la República en el plazo de treinta días contado desde la publicación de esta reforma y tramitada en idéntico plazo. Ningún funcionario de planta, a contrata, ni de dotación a honorarios que se desempeñe dentro de los órganos comprendidos en los capítulos señalados en el artículo 8, podrá percibir una remuneración mayor a la que será establecida para sus respectivas autoridades.

En el período que media entre la publicación de esta reforma constitucional y la fijación de remuneraciones que establezca la comisión señalada en el inciso quinto del artículo 8 y la ley orgánica constitucional respectiva, las autoridades de la Administración del Estado y quienes ejercen cargos de elección popular en los órganos comprendidos en los capítulos IV, V y XIV, con excepción de consejeros regionales, alcaldes y concejales, sólo tendrán derecho a percibir el cincuenta por ciento de su remuneración o dieta vigente.

Con todo, para efectos de dar cumplimiento a esta disposición transitoria, la derogación del artículo 62 entrará en vigencia en el momento en que la comisión fije la referida remuneración o dieta de los diputados y senadores en ejercicio.

A todo evento, publicada esta reforma de la Constitución, los Secretarios Generales de cada Cámara del Congreso Nacional procederán a aplicar de pleno derecho en el pago de la dieta a diputados y senadores, un descuento del cincuenta por ciento respecto de la vigente, hasta que la comisión disponga lo que corresponda respecto de las autoridades señaladas. Asimismo, se procederá a la rebaja de las remuneraciones de los Ministros de Estado, según lo dispuesto en el inciso segundo.

Los recursos que se ahorren con motivo de la entrada en vigencia de esta reforma serán destinados con discrecionalidad por el Presidente de la República en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año. Se autoriza al Presidente de la República, al dictar el texto refundido, coordinado y sistematizado de esta reforma constitucional, para disponer que aquellos asuntos que se remitan al artículo 62, que se deroga, serán regulados conforme lo determina esta reforma constitucional.”.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio de esta iniciativa, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció el uso de la palabra **al Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y Director Nacional del Servicio Civil, señor Alejandro Weber**, quien comenzó agradeciendo la invitación a la sesión.

Manifestó que, en términos generales, el proyecto de reforma en discusión no es una buena iniciativa, y debe ser perfeccionado o modificado en la discusión en particular.

En relación al sistema de Alta Dirección Pública, expresó que, dentro de la estructura de la Administración Central del Estado, trabajan alrededor de 370.000 personas.

De acuerdo a la naturaleza del nombramiento, afirmó que debe distinguirse, en primer lugar, a aquellos que se definen por confianza, que alcanza a 500 personas aproximadamente, que incluye desde los Ministros de Estado hasta los Secretarios Regionales Ministeriales; luego,

los elegidos por la Alta Dirección Pública, que ascienden a 1.272 cargos, y corresponden a los jefes de servicio responsables de implementar las políticas públicas a lo largo de todo el país, y finalmente, encontramos a los funcionarios, que alcanzan un número de 304.328.

Lo anterior se describe en el siguiente cuadro:

C		A	F
Confianza (500)	DP (1.272)	Funcionarios (304.328)	
• Ministros • Subsecretarios • Intendentes • Gobernadores • SEREMIS	• Jefes de Servicios Públicos • Jefaturas II Nivel	• Jefaturas III Nivel • Profesionales • Técnicos • Administrativos • Auxiliares	

Respecto a la calidad de los funcionarios, detalló que se clasifican en planta (40%) y contrata (60%). Ello se especifica en el siguiente cuadro:

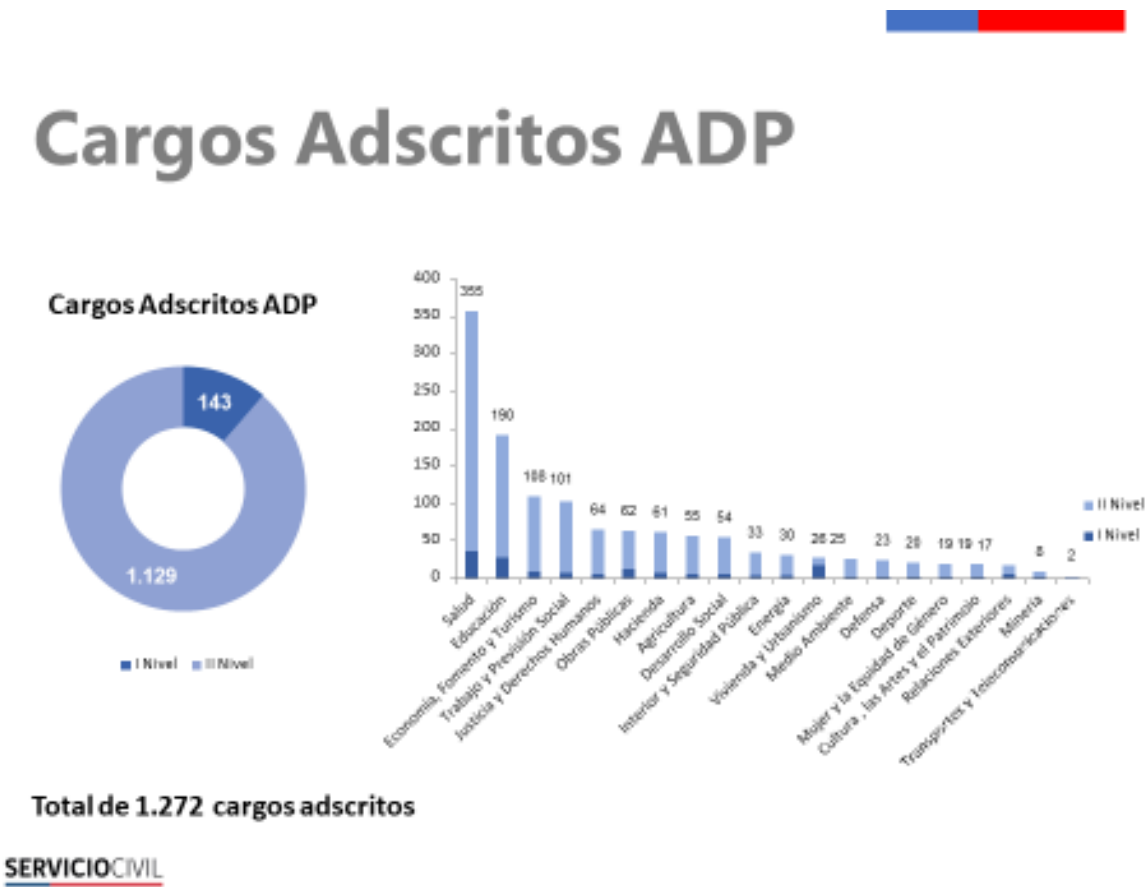
Calidad jurídica	N
Plantas	85.680
Contratas	210.831
Otros	9.589
TOTAL	306.100

En cuanto al Sistema de Alta Dirección Pública, señaló que éste se ha expandido a través del tiempo. Recordó que el

mencionado Sistema comenzó el año 2003, a raíz de la crisis MOP-GATE, donde la discusión sobre las rentas era opuesta a lo que está ocurriendo en el presente.

Reseñó que, hace 17 años, la discusión consistía en cómo tener rentas competitivas que permitieran atraer talentos al Estado y evitar así, incidencias de prácticas de corrupción o malversación de recursos públicos. Por lo tanto, se incorporó una asignación de alta dirección pública para los cargos directivos.

Constató que siguiente cuadro es ilustrativo de cómo se ha expandido el sistema:



A continuación, especificó que al año 2020, a través de sucesivos cuerpos legales, se eligen alrededor de 5.000 puestos de trabajo elegidos por ADP. De ellos, cerca de 3.500 están en el ámbito de

la educación municipal. Agregó que todos los cuerpos colegiados que existen en la Administración del Estado son elegidos por el mencionado Sistema.

Precisó que respecto de las remuneraciones hay 3 elementos que son centrales al momento de definir la remuneración de los altos directivos públicos, a saber:

- Remuneraciones generales: corresponde a aquellos que son similares para todos los funcionarios del respectivo Servicio, diferenciadas por estamento y grado.
- Asignaciones trimestrales: corresponde a aquellas asignaciones que complementan las remuneraciones generales y que están supeditadas al cumplimiento de metas de gestión del Servicio. Se devengan mensualmente, pero se hacen efectivas trimestralmente.
- Asignación de Alta Dirección Pública: corresponde al porcentaje asignado, el cual es calculado sobre las remuneraciones de carácter permanente. El porcentaje es previamente definido por decreto supremo del Ministerio de Hacienda y puede llegar a un 100%.

Seguidamente, acompañó un cuadro con ejemplos de remuneraciones de Altos Directivos Públicos de I y II nivel jerárquico:

Remuneración	\$
Remuneraciones Generales	\$ 3.513.531
Asignaciones trimestrales	\$ 655.706
Asignación Alta Dirección Pública (90%)	\$ 3.752.313
Total remuneración bruta	\$ 7.921.550

II nivel jerárquico

Jefe/a División Infraestructura y Recintos –
Instituto Nacional de Deportes

Remuneración	\$
Remuneraciones Generales	\$ 3.190.668
Asignaciones trimestrales	\$ 853.723
Asignación Alta Dirección Pública (60%)	\$ 2.426.635
Total remuneración bruta	\$ 6.471.026

Recalcó que la asignación de Alta Dirección Pública es propuesta por el Consejo de ADP, en relación a un modelo que sigue las mejores prácticas internacionales, que considera diversos factores, a saber, el costo de oportunidad; la complejidad de los cargos; el valor de referencia de mercado y otros elementos relevantes.

Indicó que S.E. el Presidente de la República, a través del Ministro de Hacienda, es quien fija la remuneración en estos casos.

Seguidamente, **el Honorable Senador, señor De Urresti** sostuvo que en las remuneraciones del sector público no hay transparencia. Asimismo, solicitó se especifique quiénes perciben la asignación por función crítica.

El Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y Director Nacional del Servicio Civil, señor Alejandro Weber señaló que en el sector público existe una escala única de sueldos, y ésta fija grados asignados a ciertas posiciones. Agregó que la mencionada escala ha dejado de ser única, y coexisten, en la actualidad 16 escalas distintas, en cada uno de los ministerios, dependiendo de negociaciones particulares o de asignaciones que sucesivas leyes han incorporado. Sostuvo que algunas instituciones que fiscalizan gozan de asignaciones específicas por desarrollar ese tipo de labores.

Aclaró que la asignación por función crítica corresponde a cupos y montos que se entregan a cada uno de los servicios públicos, para que el respectivo jefe superior determine la asignación de esos montos.

Afirmó que el sistema de remuneraciones en la administración pública es extraordinariamente complejo y ello no facilita la transparencia ni la comunicación de esa información a la ciudadanía.

A continuación, agregó que no solo tiene que ver con el monto de la remuneración, sino que también con la transparencia en la asignación de los criterios de las mencionadas remuneraciones.

Constató que el sistema de remuneraciones de la Alta Dirección Pública es más simple que en la Administración en general.

Seguidamente, acompañó un cuadro que da cuenta de las remuneraciones de los altos directivos públicos, el presupuesto que administra y la dotación a su cargo.

Los Altos Directivos Públicos son los responsables de ejecutar las políticas públicas y el mandato legal de cada institución del Estado. En conjunto ejecutan cerca del 52% del presupuesto de la nación.

N°	Cargo / Nivel Jerárquico	Remuneración Bruta Promedio Mensual	Presupuesto que administra en M\$	Dotación a su cargo
1	Director Nacional Instituto de Previsión Social	\$6.118.471	\$5.060.789.482	2.475
2	Director Nacional Fondo Nacional de Salud	\$6.896.940	\$1.793.111.017	1.195
3	Director Nacional Dirección de Vigilancia	\$6.195.829	\$1.565.614.754	5.808
4	Secretario General JUNAEB	\$6.884.760	\$679.791.879	884
5	Vicepresidente Ejecutivo JUNII	\$6.716.376	\$644.890.115	22.830
6	Director SERVU Ría	\$7.276.491	\$551.210.950	902
7	Director Servicio de Salud Metropolitano Central	\$6.830.657	\$275.822.562	7.409
8	Director Nacional SERPES	\$7.652.851	\$218.616.026	710
9	Director Hospital Dr. Hernán Henríquez Aravena	\$6.682.703	\$156.105.793	2.907
10	Director Hospital Dr. Sótero del Río	\$6.424.290	\$100.045.374	1.611
11	Director Hospital Psiquiátrico Philippe Pinel	\$1.791.171	\$14.202.426	189

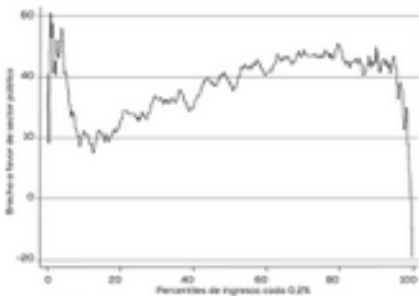
Recalcó la relevancia del cuadro, dado que posteriormente se señalará cómo la actual reforma impacta a la baja a los cargos allí descritos. Añadió que el 80% de los cargos de Alta Dirección Pública vería afectada su remuneración en un rango que va desde el 10 al 50%, si es que se aprueba la reforma constitucional en estudio, tal como viene de la Cámara de Origen.

Agregó que los altos directivos públicos son seleccionados por el sistema de ADP, a través de sucesivos filtros de mérito, y es el Consejo de Alta Dirección Pública el garante de esos procesos. Recordó que dicho Consejo se compone de cinco miembros, su Presidente y cuatro consejeros.

Luego, acompañó datos que comparan las remuneraciones entre el sector público y el privado:

Alta Dirección Pública muestra una brecha remuneracional negativa con sector privado en Chile.

Gráfico 5: Brecha de remuneraciones entre sector público y privado



En el último 0,2%, es decir, ingresos superiores a \$4,1 millones en el sector público, que corresponde a los cargos directivos, la brecha es de 18% a favor del sector privado.

En el resto de la Administración, la brecha es de un 32% favorable al sector público.

Fuente: “Remuneraciones del sector público: ¿Mayores que en el sector privado?”, Rodrigo Cerda, Clapes UC, 2016.

Estudio de remuneraciones ADP:

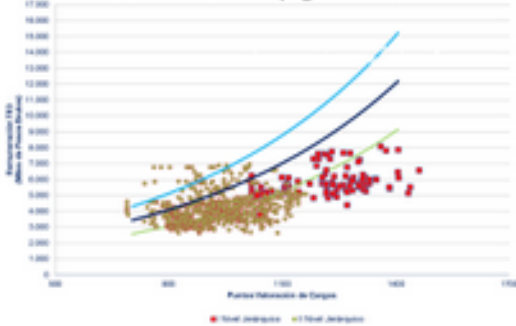
75% de los cargos de I nivel jerárquico se encuentran bajo rango mínimo del mercado para posiciones equivalentes.

La brecha promedio de remuneraciones ADP es de un -25% con la media del mercado y un -60% con el rango superior.

En un 20% de los casos, la brecha a favor del sector privado en la media es del 80%.

SERVICIO CIVIL

Gráfico 6: Curva de pago externa ADP



Explicó que existe una brecha a favor del sector público, que puede llegar al 60% para los cargos administrativos en los primeros percentiles de la escala. Agregó que, en promedio, un funcionario público gana un 32% más que un cargo homologable en el sector privado.

Sin embargo, en los percentiles superiores desciende el indicador, que corresponde a los altos directivos públicos.

Asimismo, consignó que, en promedio, estos últimos, tienen una brecha en contra, en relación a lo que un cargo homologable gana en el sector privado. Precisó que la diferencia alcanza a un 25%.

Recalcó que la evidencia es concluyente respecto del costo de oportunidad y la brecha que existe entre los cargos de alta dirección pública comparados con el mercado laboral en nuestro país.

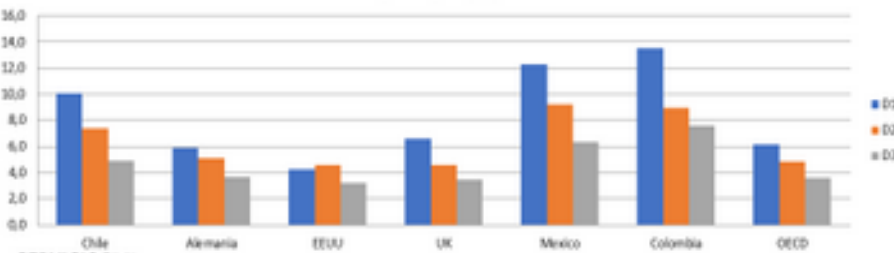
Seguidamente, mostró un gráfico elaborado por la OECD que dice relación con las remuneraciones de la Administración del Estado en distintos países.

¿Y el mundo? remuneraciones de la Administración del Estado comparadas con algunos países seleccionados

Remuneraciones anuales en US\$ para altos cargos en países de la OECD				
	PIB per cápita US\$	US\$ D1	US\$ D2	US\$ D3
Chile	\$ 22.688	\$ 227.680	\$ 167.000	\$ 111.000
Alemania	\$ 47.979	\$ 282.000	\$ 246.000	\$ 175.000
EEUU	\$ 56.803	\$ 240.000	\$ 200.000	\$ 183.000
UK	\$ 42.042	\$ 277.000	\$ 193.000	\$ 145.000
México	\$ 18.284	\$ 225.000	\$ 169.000	\$ 116.000
Colombia	\$ 14.006	\$ 189.630	\$ 135.000	\$ 106.000
OECD	\$ 37.705	\$ 233.536	\$ 182.245	\$ 134.522

De acuerdo a la metodología de la OECD en el informe "Government at a Glance 2017", la categoría D1 corresponde a los funcionarios públicos inmediatamente inferiores a los Ministros de Estado, es decir Subsecretarios y Jefes de Servicio. La categoría D2 correspondería a Subdirectores o jefes de gabinete de Ministros o Subsecretarios y la categoría D3 a altos asesores o jefes de División.

Ratio de remuneraciones en relación al PIB per cápita ppp



S

Luego, presentó un cuadro que da cuenta de rentas comparadas.

Algunos ejemplos de rentas comparadas.

R*	CARGOS	NUOVA ZELANDA	REINO UNIDO	CANADÁ	AUSTRALIA	IRLANDA	EEUU	CHILE
1	CARGO MÁS ALTO DE GOBIERNO	US\$295.000	US\$191.000	US\$290.000	US\$350.000	US\$212.000	US\$378.000	US\$148.000
2	MINISTROS DE ESTADO	US\$160.000	US\$110.000	US\$145.000	US\$250.000	US\$185.000	US\$300.000	US\$144.000
3	PARLAMENTARIOS	US\$145.000	US\$100.000	US\$114.000	US\$146.000	US\$107.000	US\$180.000	US\$144.000

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2018).

Lo anterior, indicó, nos lleva a concluir que las rentas en nuestro país no son más altas que en otras latitudes.

En seguida, señaló que haría observaciones al proyecto de reforma constitucional en estudio.

En primer lugar, afirmó que es discutible que en esta iniciativa se modifique el artículo 8° de nuestra Carta Fundamental que alude a la probidad y transparencia y que se inserta en el capítulo relativo a las Bases de la Institucionalidad.

Puntualizó que las remuneraciones de las altas autoridades del Estado ya tienen un carácter público, razón por la que no es necesario volver a establecerlo en la Constitución.

Con respecto al alcance de la norma, explicó que ella es muy extensiva, ya que comprende a todos los órganos señalados en la Carta Fundamental y además se incluyen las Universidades del Estado y las empresas públicas. Constató que la realidad de éstas, es muy distinta a la de los servicios públicos, por lo que se sugiere darles un tratamiento diferenciado. Lo mismo ocurre con las Fuerzas Armadas.

Seguidamente, aseveró que el concepto de “autoridades y jefaturas” es excesivamente amplio. Remarcó que la jurisprudencia hace equivalente el concepto de “autoridad” con cualquier “función relevante” en la Administración. Sugirió precisar los cargos a los que se aplicará la norma, lo que aportaría en transparencia y facilitaría la implementación del mandato.

Advirtió que un ejemplo de esta amplitud se observa en el caso del Gobierno, ya que se podría hacer extensivo a cargos de Alta Dirección Pública, a jefaturas intermedias y a otros funcionarios sujetos a carrera funcionaria.

En cuanto a la creación de una comisión especial que estudie las rentas de los parlamentarios y otras autoridades gubernativas, sostuvo que la existencia de ella es consistente con cierta tendencia mundial y su labor, en ese ámbito oscila entre funciones propositivas y resolutivas. Recordó que existe experiencia comparada en Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido y Estados Unidos de Norteamérica, entre otros.

Respecto a conferirle al Banco Central el rol de secretaría técnica, hizo hincapié en que dicha función no está incorporada dentro de las atribuciones del mencionado organismo. Agregó que no existe experiencia internacional comparada.

Manifestó que, tanto la Direccional Nacional del Servicio Civil como la Dirección de Presupuestos tienen expresamente facultades legales y experiencia técnica relevante para prestar soporte en este tipo de materias.

Luego, indicó que el inciso final propuesto al artículo octavo de la Constitución Política de la República, dispone que: “ninguna autoridad pública podrá recibir una remuneración o dieta superior a la que perciba el Presidente de la República.”. Recordó que, en la actualidad, sesenta y seis cargos perciben una remuneración superior a la de la Máxima Autoridad.

Estimó que la mencionada restricción cobra sentido para la línea directa de dependencia, a saber, Ministros, Subsecretarios; o para los cargos de elección popular, cuestión que hoy ya se cumple. Agregó que es probable que otros cargos públicos sí puedan tener una remuneración más alta que la Máxima Autoridad del país.

Seguidamente, señaló que la disposición vigésima novena transitoria dispone: “Ningún funcionario de planta, a contrata, ni de dotación a honorarios que se desempeñe dentro de los órganos comprendidos en los capítulos señalados en el artículo 8º, podrá percibir una remuneración mayor a la que será establecida para sus respectivas autoridades.”.

Al comenzar su análisis criticó esta disposición, ya que se genera un “efecto dominó” que supondrá la rebaja de las remuneraciones de 10.529 personas que trabajan en la Administración del Estado.

Atendido lo anterior, recomendó acotar su alcance y excluir expresamente, al menos, a los altos directivos públicos y a los jefes superiores de servicios públicos de la rebaja transitoria. Recordó que ellos son los responsables del 52% del presupuesto de la Nación y anticipó una significativa fuga de talentos si el proyecto se aprueba en los términos aprobados por la Cámara de Diputados.

Finalmente, expresó que se debe eliminar lo dispuesto por el artículo sexagésimo quinto, inciso segundo, de la ley N°19.882 respecto a la renta del Subsecretario como límite al monto máximo que puede alcanzar la remuneración de un Alto Directivo Público.

Seguidamente, **el Presidente accidental de la Comisión, Honorable Senador señor Huenchumilla**, ofreció la palabra a los demás integrantes de la Comisión.

En primer lugar, **el Honorable Senador, señor De Urresti** solicitó el listado de las sesenta y seis personas de la Administración Pública que perciben remuneraciones más altas que S.E. el Presidente de la República.

Asimismo, requirió un estudio respecto a la posible fuga de talentos del sector público si se aprueba la norma tal como viene propuesta.

El Honorable Senador señor Pérez sostuvo que estamos ante un tema complejo, ya que se advierten diversos sistemas de remuneraciones. Agregó que el escenario ideal implica modificar las normas para unificar todo lo que se refiere a remuneraciones.

Finalmente, advirtió que la ciudadanía busca que la rebaja de las remuneraciones se aplique a los Parlamentarios y no a otras autoridades.

El Presidente accidental de la Comisión, Honorable Senador señor Huenchumilla, señaló que estamos ante un tema clave para el funcionamiento adecuado del Estado. Añadió que resulta interesante analizar la filosofía que hay detrás de las decisiones que toma el Estado.

Aseveró que se debe distinguir claramente entre las autoridades políticas; los altos ejecutivos públicos de las empresas del Estado y de los servicios públicos y el estamento profesional. Recalcó que este último tiene un proceso de selección por parte del Estado distinto a los cargos de naturaleza política.

Hizo presente que si se quiere terminar con la pobreza y la desigualdad no se debe dismantelar al Estado, ni debilitar sus estamentos profesionales.

-.-.-

En una sesión posterior, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, concedió la palabra **al Presidente del Banco Central, señor Mario Marcel**, quien comenzó su presentación agradeciendo la invitación de la Comisión.

Luego, manifestó que estamos ante un proyecto de reforma constitucional despachado por la Cámara de Diputados, a través del cual se le asignan ciertas tareas al Banco Central.

Señaló que el Banco Central, como potencial sujeto de la presente normativa, busca entregar elementos para que la

Comisión lleve a cabo una discusión lo más informada posible. Atendido lo anterior, entregó un conjunto de sugerencias para perfeccionar esta iniciativa.

Agregó que haría referencia a la fijación de las remuneraciones, pero desde el punto de vista de su experiencia profesional anterior, ya que le correspondió ejercer, durante siete años, el cargo de Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos, donde, entre otras materias, se abocó a las negociaciones relacionadas con las remuneraciones del Sector Público y posteriormente asumió como Director de Presupuestos durante seis años, etapa durante la cual se dictó la normativa relacionada con las remuneraciones de los Ministros de Estado.

Expresó que un sistema de determinación de rentas para autoridades públicas, debe:

- 1.- Cumplir con ciertos principios de probidad, austeridad, equidad y transparencia;
- 2.- Eliminar conflictos de interés en la fijación de rentas de autoridades;
- 3.- Introducir criterios técnicos y objetivos para su determinación;
- 4.- Evitar distorsiones en las escalas de remuneraciones del Sector Público, y
- 5.- Atraer y retener profesionales talentosos a la función pública.

Añadió que, por su parte, el sistema de remuneraciones vigente en Chile tiene normas constitucionales como el artículo 8°, donde se consagra el principio de probidad en el ejercicio de las funciones públicas; el artículo 65 N° 4, que establece que la fijación y modificación de rentas de personal del sector público es materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y el artículo 62 que equipara la dieta parlamentaria a la remuneración de un Ministro de Estado.

Constató que este sistema además está establecido como un sistema legal de adhesión, porque las personas son nombradas o encasilladas en sus cargos y no negocian sus condiciones laborales, simplemente cumplen la función y reciben las remuneraciones que establece el sistema. Asimismo, indicó que existen entidades excluidas, que no se rigen por la escala única, esto es el personal regido por el Código del Trabajo como CORFO, JUNAEB, SERCOTEC, CONAF, las empresas

públicas y el Banco Central, entre otros. Agregó que la ley de reajuste modifica anualmente las escalas de remuneraciones.

Agregó que la discusión más reciente, que dice relación con el sistema de remuneraciones, se produjo con el Acuerdo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento del País (2003). Dicho acuerdo contiene 49 iniciativas, y entre ellas, se aborda las remuneraciones de las altas autoridades del sector público.

Lo anterior se tradujo en diversas reformas legales, que se detallan a continuación:

- Ley N° 19.882 (2003) regula nueva política de personal para funcionarios públicos: Establece normas sobre carrera funcionaria: cargos de carrera, provistos por concursos públicos, de dedicación exclusiva y sujetos a prohibiciones e incompatibilidades legales. Establece sistema de metas y regula beneficios; crea el Servicio Civil y Sistema ADP;

- Ley N° 20.285 (2008), sobre acceso a la información (impone obligaciones de transparencia activa y pasiva a órganos del Estado);

- Ley N° 20.088 (2006) exige declaración patrimonial;

- Ley N° 20.880 (2015), sobre Probidad y prevención de conflictos de interés, y

- Ley N° 20.955 (2016), perfecciona el Sistema ADP y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil

Recordó que una de las iniciativas recientes en la materia, dice relación con el proyecto de ley que fija un mecanismo para establecer el reajuste de las remuneraciones de las altas autoridades del Estado (Boletín N° 11160-05) iniciado por Mensaje del Gobierno anterior (marzo de 2017), a partir de las recomendaciones de la Comisión Técnica sobre dietas y Asignaciones Parlamentarias. La mencionada iniciativa se encuentra en la Comisión de Hacienda del Senado.

Seguidamente, señaló que en el proyecto despachado por la Cámara de Diputados se recogieron algunos planteamientos realizados por el Banco Central, relacionados con la forma en que este último organismo puede vincularse como institución al presente proceso.

Aseveró que la iniciativa, tal como fue aprobada por la Cámara de Origen, contempla que se cree una comisión técnica y de carácter ad hoc, para fijar cada cuatro años las remuneraciones de las autoridades y jefaturas del sector público. La mencionada comisión estaría integrada por cinco miembros, dos de ellos nombrados por el Consejo del Banco Central. Hizo presente que la institución que preside interviene en el nombramiento de representantes en distintas instancias, como en el caso de del Tribunal de la Libre Competencia y de la Comisión Nacional encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas.

Añadió que el Banco Central actuará como secretaría técnica de dicha Comisión.

En relación a los inconvenientes que podría acarrear la normativa aprobada por la Cámara de Diputados, manifestó lo siguiente:

1.- Inconsistencia con el rol del Banco Central en el ordenamiento jurídico chileno.

Respecto a este punto, expresó que nuestra Carta Fundamental dispone que el Banco Central es un organismo autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico que desempeña las funciones que le asigna la ley orgánica constitucional respectiva. Recordó que dicha ley le encomienda velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los créditos y los pagos internos y externos.

Señaló que la autonomía del Banco Central implica que no sólo sea independiente para cumplir su mandato legal, sino que no se inmiscuya en materias propias del ámbito del Ejecutivo, entre las que se encuentran las relativas al presupuesto fiscal, con cargo al cual se pagan las remuneraciones de las autoridades

2.- Potencial conflicto de interés con el sistema de designación y remoción de Consejeros.

Afirmó que, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, los miembros del Consejo son designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado.

A su vez, en el mencionado cuerpo legal se regulan las causales y procedimientos de destitución de los Consejeros, en cuya decisión intervienen, según el caso, el Presidente de la República, el Senado y la Corte de Apelaciones de Santiago.

De aprobarse la reforma en los términos propuestos, el Banco Central mantendría un rol, a través de la Secretaría Ejecutiva, en la determinación de las rentas de autoridades que participan directamente en su nombramiento y remoción de sus máximas autoridades, lo que podría dar lugar a un potencial conflicto de interés.

3.- Falta de *expertise* técnica específica.

Las capacidades del Banco se encuentran orientadas al cumplimiento de su mandato legal y no posee *expertise* en materia de remuneraciones del sector público, no cuenta con datos específicos en la materia ni pertenece a redes en las cuales se traten técnicamente estos temas.

Seguidamente, sostuvo que existen en nuestro país otros organismos de carácter técnico que se encuentran mejor capacitados para asumir esta labor, a saber, el Servicio Civil, que entre sus funciones legales incluyen expresamente “realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado, a fin que sirvan de base para proponer las asignaciones de alta dirección pública y funciones críticas, como asimismo para la determinación de las demás retribuciones económicas del sector público”; o la Dirección de Presupuestos, que tiene a su cargo proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y regular el proceso de formulación del presupuesto público, con cargo al cual se financian las remuneraciones de las autoridades públicas.

Añadió que el problema de *expertise* se acentúa por algunas de las características del texto que se discute, tales como:

- 1.- Falta de criterios que orienten la fijación de estas remuneraciones;
- 2.- Alto número de cargos que estarían sujetos a este procedimiento;
- 3.- Potencial superposición con remuneraciones no sujetas a este mecanismo;
- 4.- Ajuste previo de las remuneraciones para algunos cargos, en articulado transitorio;
- 5.- Reducido plazo para primera fijación de las remuneraciones, y
- 6.- Falta de mecanismos de revisión/ratificación

Luego, acompañó un cuadro con una estimación preliminar del número de autoridades y jefaturas del Sector Público comprendidas en la reforma en estudio, separado por capítulos de la Constitución Política, agregando empresas públicas y universidades del Estado del siguiente tenor:

Estimación preliminar del número de autoridades y jefaturas en organismos públicos

Capítulo CPB	Autoridades	Jefaturas y otros cargos de rango legal	Otros cargos Directivos	Regidos por el Código del Trabajo	Total
Capítulo IV – Gobierno	63	148	4005	117	4333
Capítulo V – Congreso Nacional	198	2	38	0	238
Capítulo VI – Poder Judicial	21	196	1441	0	1658
Capítulo VII – Ministerio Público	20	765	95	0	880
Capítulo VIII – Tribunal Constitucional	10	8	5	0	23
Capítulo IX – Justicia Electoral	19	19	-	-	38
Capítulo X – Contraloría	1	1	28	0	30
Capítulo XI – FFAA y de Orden y Seguridad	4	1	139	0	144
Capítulo XII – COSINA	0	0	0	0	0
Capítulo XIII – BCCB*	5	3	26	29	63
Capítulo XIV – Gobierno y Administración Interior	417	2240	622	0	3279
Empresas Públicas	141	163	0	163	467
Universidades del Estado	18	684	0	0	702
Total	917	4230	6399	309	11855

* El BCCB no se encuentra incluido en el proyecto despatchado por la C. de Diputados. Las remuneraciones de sus autoridades son fijadas conforme a procedimiento regulado en art. 10 de su LOC.

Seguidamente, acompañó un ejemplo sobre lo que ocurre en el Ministerio de Salud:



Aseveró que, en el mencionado Ministerio, en el año 2019, aparte del Ministro, existen 147 jefaturas y directivos.

Expresó que 4.448 personas del área salud recibirían a título de remuneración, una suma mayor a la del Ministro, si se llega a aplicar el artículo transitorio, que reduce a la mitad la remuneración de la mencionada autoridad. Afirmó que todos ellos se verían afectados por aquella norma que dispone que: “Ningún funcionario de planta, a contrata, ni de dotación a honorarios que se desempeñe dentro de los órganos comprendidos en los capítulos señalados en el artículo 8, podrá percibir una remuneración mayor a la que será establecida para sus respectivas autoridades.”.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe consultó si existe estimación económica sobre las consecuencias que implicaría aprobar la norma despachada por la Cámara de Diputados.

El Presidente del Banco Central, señor Marcel reconoció que la institución que preside no ha hecho esa estimación.

Luego, respecto a la experiencia internacional, hizo presente que en varios países OCDE existen órganos externos que proponen o determinan cambios en las dietas parlamentarias, y en algunos este mecanismo se extiende a otras autoridades. Agregó que, para este efecto se definen criterios que se deben considerar al efectuar esa fijación de remuneraciones.

Constató que los casos de reducciones de salarios han provenido de iniciativas propias o transiciones políticas.

Recordó que en Nueva Zelanda la normativa sobre la materia establece como criterios la relatividad justa con posiciones comparables; requisitos del trabajo; la necesidad de reclutar y retener individuos competentes y compensar cualquier condición económica adversa prevaleciente. Añadió que, en el caso parlamentarios, se fija el monto total, considerando salario, beneficios como la jubilación y gastos relacionados con el trabajo, como viajes, etcétera.

Por otra parte, en Estados Unidos de Norteamérica, sostuvo que existe una Comisión de Ciudadanos sobre Servicio Público y Compensación, formada por once miembros, designados por los distintos poderes del Estado.

Dicha Comisión propone al Presidente, cada 4 años, las remuneraciones que regirán a partir del siguiente año fiscal para el Vicepresidente, Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte y Jueces Federales, entre otras autoridades. Luego de lo anterior, el Presidente recomienda al Congreso, para que éste apruebe, las remuneraciones justas y razonables, a partir del reporte de la Comisión, del valor prevalente en el mercado por los servicios y posiciones consideradas, de la condición económica del país y la situación fiscal.

Asimismo, destacó que en México, la Constitución Federal y la ley establecen como principio rector que los servidores públicos deberán recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Además, se dispone que ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República y ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo en ciertos casos excepcionales, y los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos.

Reseñó que, en el año 2018, el Presidente López Obrador decidió rebajar su sueldo al 60%, medida que afectó a todos los servidores públicos. Aseveró que ello gatilló la salida masiva de directivos y la presentación de recursos ante los tribunales de justicia contra la medida.

En seguida, presentó un cuadro sobre sistemas de remuneraciones establecidas mediante órganos autónomos en la legislación comparada:

Sistemas de determinación de remuneraciones establecidas mediante órganos autónomos

En **Nueva Zelanda** existe una *Remuneration Authority*, organismo autónomo de tres miembros, encargado de fijar las remuneraciones de las altas autoridades del sector público, incluidos los miembros del Parlamento.

En **Australia** existe un *Remuneration Tribunal*, órgano autónomo encargado de fijar las remuneraciones de altas autoridades públicas, compuesto de tres miembros, y que incluso tiene facultades para determinadas varias asignaciones parlamentarias.

En **Reino Unido**, para el caso de los parlamentarios, se estableció en 2009 la *Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)*, como el organismo público encargado de determinar y administrar el esquema de gastos de la actividad parlamentaria.

En **Singapur** en 1994 se estableció un Comité Independiente que propuso un sistema de remuneraciones para el Primer Ministro, los miembros del Parlamento y otras autoridades de la administración.

- En 2011, el Primer Ministro designó a un nuevo Comité Independiente para revisar las remuneraciones de las altas autoridades, cuyo informe fue aprobado por el Parlamento, estableciéndose un nuevo Marco General de remuneraciones para las autoridades públicas.
- En 2017, el Primer Ministro volvió a designar a un Comité Independiente para analizar el funcionamiento del referido Marco General y proponer ajustes al mismo. El Comité recomendó mantener el sistema de remuneraciones establecido el año 2011.

A continuación, acompañó un cuadro sobre las características de órganos externos de fijación del sueldo de parlamentarios y de otros altos cargos del sector público en países OCDE:

Características de órganos externos de fijación del sueldo de parlamentarios y de otros altos cargos del sector público en países OCDE

País	Quién Nombra?	N° Consejeros	Duración Cargo (años)	Jurisdicción		
				Parlamento	Jueces, Ministros	Otros
Australia	Gobernador General (a propuesta del Parlamento)	3	5	X	X	x
Finlandia	Presidente del Senado	3	4	X		
Islandia ¹	Parlamento (1), Tribunal Supremo (1) Ministro de Hacienda (1)	5	4	X	X	X
Nueva Zelanda	Gobernador General (a propuesta del Ministro del Trabajo)	3	3	X	X	X
Reino Unido	Reina (a propuesta del Parlamento)	5	5	X		
Suecia	Parlamento	3	?	X		
Noruega	Parlamento	3	4	x		

Nota: (1) En Islandia, este organismo funcionó entre 2006 y 2018.

Fuente: Elaboración propia.

Manifestó que si bien la regla general es que las remuneraciones de autoridades y jefaturas sean fijadas a través de los mismos mecanismos que los del resto de los servidores públicos, existen casos en que éstas han sido objeto de ajustes por una vez y otros en que

existe un mecanismo permanente, basado en recomendaciones o decisiones de entes externos.

Remarcó que en el caso de las dietas parlamentarias, es más frecuente que existan mecanismos externos de fijación, aunque tienden a dominar procedimientos internos del Parlamento.

En todos los casos de órganos externos, éstos están acotados a las remuneraciones de las autoridades. Agregó que, en general, ellos ejercen su labor siguiendo principios y criterios definidos en la ley. Subrayó que no se han detectado casos en que ésta sea una tarea que se encomiende al Banco Central, o en que éste cumpla un rol protagónico.

Finalmente, realizó las siguientes sugerencias a la iniciativa en estudio:

1.- La determinación de las rentas de las autoridades públicas se debería efectuar en base a criterios orientadores expresamente definidos por la regulación que la rija. Estos podrían incluir profesionalización, dedicación, probidad, austeridad en la función pública;

2.- Acotar y precisar el universo de autoridades y cargos cuyas remuneraciones quedarán sujetas a este procedimiento.

Al respecto, se estima que la determinación de rentas podría quedar circunscrita a los cargos de elección popular y aquellos que sean de exclusiva confianza respecto de los primeros, de esta manera se distinguiría claramente entre cargos de origen político y otros cargos directivos de carácter técnico, en los que se refleja el desarrollo y la culminación de una carrera funcionaria;

3.- En cuanto al mecanismo de determinación, parece razonable encomendarlo a una Comisión Técnica especialmente creada al efecto, sugiriéndose radicar el rol de Secretaría Ejecutiva en una institución idónea y capacitada en la materia, como el Servicio Civil, la Dirección de Presupuestos, o bien en una entidad académica de reconocido prestigio, seleccionada por la propia Comisión a partir de un proceso público y transparente;

4.- Contemplar en el artículo 65 de la Constitución, la creación de la Comisión y el encargo a la Ley Orgánica Constitucional que determinará su estructura y funciones, así como los criterios técnicos que orientarán su labor, atendida su directa relación con lo previsto en el numeral 4° de ese precepto. Con ello, se evitaría incorporar una regulación tan detallada en el Capítulo I de la Constitución, reservado a las Bases de la Institucionalidad;

5.- Considerando el impacto en las finanzas públicas de la determinación de remuneraciones, se podría considerar que la Comisión realice una propuesta al Presidente de la República, quien podría acoger o reducir la propuesta, lo que aseguraría flexibilidad para mantener la disciplina fiscal;

6.- Respecto al recorte temporal de remuneraciones, se sugiere evaluar la posibilidad de acotarlo en su cobertura, para que el cumplimiento de los compromisos políticos no impacte de manera inmediata las remuneraciones del resto de los funcionarios del sector público, considerando las normas de jerarquía incluidas en el propio proyecto, y no predetermine el trabajo de la Comisión, y

7.- Revisar la técnica legislativa relativa a la distribución de las normas que se encuentran en la regulación permanente y aquellas que quedan en la disposición transitoria.

Seguidamente, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, acordó oficiar al Ministerio de Hacienda para que informe acerca de la estimación de la economía que significaría para el Fisco la aplicación de las normas -tanto de carácter permanente como transitorio-, consignando el número de personas afectadas, con simulación del impacto en sus rentas. Asimismo, se acordó que el mencionado Ministerio señale la cantidad de funcionarios que actualmente cuentan con planillas suplementarias y además, indique el número de personas que perciben asignación por función crítica, individualizándolas por servicio y detallando el monto global de dicha asignación.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, entregó la palabra a los parlamentarios presentes.

En primer lugar, hizo uso de ella, **el Honorable Diputado señor Boric**, quien preguntó al Presidente del Banco Central, señor Marcel, si la objeción de la institución que preside sólo va encaminada a no actuar como secretaría técnica de la Comisión.

Recordó que presentaron la presente iniciativa hace 6 años, y que sólo se agilizó su tramitación en el marco de los sucesos posteriores al 18 de octubre de 2019. Agregó que uno de los elementos que contribuyen al malestar de la ciudadanía está dado por los privilegios que poseen los parlamentarios.

Agregó que, en un principio, el proyecto sólo buscaba rebajar la dieta parlamentaria. Cuando éste se presentó, la remuneración de los diputados y senadores era 39,5 veces superior al sueldo mínimo. Dado que durante los últimos años se ha congelado el reajuste de

las mencionadas remuneraciones, la brecha se ha reducido a 32 veces el salario mínimo.

Subrayó la relevancia de que se cree una Comisión externa, que fije las remuneraciones de los parlamentarios. Añadió que desgraciadamente, durante la tramitación se incorporaron otras autoridades y no hay una distinción razonable entre cargos políticos; electos y de carrera técnica.

Dado lo anterior, estimó necesario perfeccionar el proyecto de ley en la Cámara Revisora, y reducir el ámbito de las personas que se verán incluidas dentro de la iniciativa.

Sostuvo que los detractores de ella han señalado que la rebaja de la dieta parlamentaria abriría la puerta a la corrupción. Aseguró que el monto de las remuneraciones no asegura calidad en el debate parlamentario.

Asimismo, hizo presente que se debe dar una señal clara en el sentido de no continuar con un sistema de privilegios que se encuentra disociado de la realidad nacional y de cualquier estándar internacional. Recordó que en los países de la OCDE, los parlamentarios chilenos están dentro del grupo de los mejor remunerados.

Por lo tanto, afirmó que la iniciativa busca que la dieta se ajuste a los estándares de la realidad nacional y a los de política comparada.

Reiteró que la iniciativa debe ser perfeccionada y se debe reducir el número de autoridades que se vean afectadas por la mencionada rebaja y estuvo de acuerdo en entregar la secretaría técnica en manos de un órgano más competente para cumplir esa función.

Finalmente, consideró relevante la disposición transitoria que rebaja el cincuenta por ciento la dieta parlamentaria vigente.

Seguidamente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, sostuvo la necesidad de hacer una revisión de las remuneraciones públicas. Agregó que es relevante para la buena Administración Pública, que las remuneraciones sean adecuadas, justas y den cuenta de la labor profesional y técnica que desempeñan los funcionarios públicos.

Recordó que, en una sesión anterior, **el Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, señor Alejandro Weber** planteó su preocupación respecto a que si se aprueba el proyecto de ley tal cual como viene de la Cámara de Origen,

puede significar una afectación grave de las remuneraciones de trabajadores del sector público.

Finalmente, destacó que la Comisión se debe tomar el tiempo adecuado para revisar la iniciativa y buscar un mecanismo que logre el objetivo de tener ingresos acordes al estándar social de nuestro país y que no signifique una afectación grave en la función pública.

Seguidamente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Honorable Senador señor Moreira** quien indicó que en la década de los años noventa, algunas asignaciones fueron calificadas de excesivas en el Parlamento. Con el paso del tiempo, esa situación se comenzó a corregir y hoy la dieta parlamentaria parece adecuada.

Se mostró contrario que, a partir de una situación política determinada se perjudique a los funcionarios públicos, tal como se propone en la iniciativa en estudio.

Finalmente, estimó que la rebaja de la dieta parlamentaria, como acto de austeridad, debiese oscilar entre un 15 y un 20%. Asimismo, hizo presente que, durante los últimos cinco años, las remuneraciones de las altas autoridades no han sido reajustadas.

Seguidamente, **el Honorable Senador, señor Allamand** consultó por la razón conceptual de una de las propuestas del Banco Central que consiste en que la determinación de rentas podría quedar circunscrita a los cargos de elección popular y aquellos que sean de exclusiva confianza respecto de los primeros.

Preguntó por el criterio orientador específico para realizar la distinción antes mencionada, y si ella también se lleva a cabo en la legislación comparada.

El Presidente del Banco Central, señor Marcel señaló que el criterio consiste en mantenerlo dentro de las ideas matrices de la discusión. Agregó que no están proponiendo algo que signifique salirse de la lógica sobre la cual se ha discutido la presente iniciativa. Agregó que la misma lógica se ha aplicado en experiencias internacionales.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe inquirió si los asesores de los parlamentarios quedan comprendidos dentro de la expresión “cargo de exclusiva confianza” respecto a los que son elegidos en virtud de una elección.

El Presidente del Banco Central, señor Marcel manifestó que lo anterior dice relación con los cargos de ministros y subsecretarios, y no se incluye a los asesores de los parlamentarios.

El Honorable Senador señor Allamand insistió en que se deben establecer ciertos criterios objetivos para determinar la rebaja de la remuneración, tales como, la responsabilidad del cargo, la experiencia o la dedicación exclusiva.

Se mostró contrario a incluir, dentro de esos criterios, a aquellos que sean elegidos en virtud de votación popular.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe manifestó su preocupación respecto a la rebaja dirigida de las remuneraciones para un tipo de funcionarios y autoridades. Agregó que la clave, desde el punto de vista de la transparencia obliga a la imposición de criterios explícitos. Agregó que si se va a establecer por grado de responsabilidad, los subsecretarios, que tienen la responsabilidad penal, civil y administrativa del manejo de patrimonio fiscal, deberían tener una remuneración superior a la del ministro, ya que este último sólo tiene la responsabilidad política.

Se mostró contrario a que un profesional contratado a honorarios perciba un sueldo más alto que una autoridad o jefe de servicio, quien tiene un alto grado de responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Recalcó que para regular las remuneraciones del sector público, deben fijarse criterios claros.

Hizo presente que el proyecto que fue aprobado por la Cámara de Diputados contempla la reducción de las remuneraciones de los fiscales; los jueces, en toda su escala y de los funcionarios públicos. Afirmó que si se rebaja el sueldo de un Ministro de la Corte Suprema, se deberían ajustar las remuneraciones de los Ministros de las Cortes de Apelaciones. Ello afectará la carrera funcionaria, ya que implicará rebajar las remuneraciones de todos los magistrados. A partir de lo anterior, consultó si es constitucional reducirle el sueldo a alguien que está sujeto a carrera funcionaria.

Añadió que si se quiere circunscribir sólo al Parlamento, no se puede abordar la disminución de la remuneración de legisladores sin estudiar la situación de los funcionarios. Reconoció que estamos ante dos situaciones distintas, ya que los primeros son cargos políticos y los segundos realizan una labor profesional y técnica.

Afirmó que, desde el punto de vista de la transparencia, se deben configurar muy claramente estos criterios. Mostró su preocupación respecto a que el Senado reciba un proyecto, en segundo

trámite constitucional, que no contenga una simulación de sus consecuencias en todo el Estado.

Finalmente, aseveró que la iniciativa legal, tal como fue aprobada en la Cámara de Origen, puede provocar un daño irreversible para las empresas públicas, como Codelco, Metro, etcétera.

El Presidente del Banco Central, señor Marcel, señaló que se debe distinguir entre los criterios y los alcances de cobertura de la norma. Dado que lo planteado anteriormente, una de las normas aprobada por la Cámara de Diputados constituye una excepción al artículo 65, número 4 de la Constitución Política de la República. Esta situación debe precisarse muy bien para fijar su alcance con precisión.

Finalmente, agregó que una vez definida dicha cobertura, se deben fijar los criterios que llevan a incluir a las autoridades que se verán afectadas por la presente iniciativa.

Seguidamente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe,** ofreció la palabra **al Honorable Senador señor Huenchumilla,** quien indicó que existe una preocupación particular para legislar en esta materia, pero también estamos ante un tema de orden más general. Sostuvo que en la base de la crisis que el país está viviendo, se cuestionan las rentas del mundo político, específicamente los de los parlamentarios. Lo anterior amerita una respuesta de parte del Estado y del mencionado ámbito. Sin embargo, enfatizó que un panorama global indica que existen profundas desigualdades en nuestro país, y ello no sólo se produce en el sector público.

Desde el punto de vista formal, reconoció que nuestra Carta Fundamental regula, en materia de remuneraciones, a los ministros de Estado y a los parlamentarios. Añadió que la regulación de las remuneraciones del resto de los funcionarios públicos es materia de ley.

Por lo tanto, estimó que, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, no se puede tramitar conjuntamente una norma que es materia de ley, junto a una reforma constitucional. De esta manera planteó un problema de inadmisibilidad. Además, recalcó que la norma en discusión puede afectar derechos adquiridos de los funcionarios públicos.

Dado lo anterior, sostuvo que se debe tomar una decisión como Estado sobre cómo se va a remunerar a los altos cargos políticos del Estado, a saber, ministros, subsecretarios y a los parlamentarios. Expresó que dichas autoridades se deben distinguir de los jefes de servicio y otros altos cargos.

Finalmente, señaló que no es conveniente incorporar al Banco Central en la presente iniciativa, ni en las labores de secretaría técnica de la Comisión, ni en la designación de miembros de la mencionada Comisión. Lo anterior llevaría a desnaturalizar a la institución.

El Honorable Senador señor De Urresti manifestó que desde las crisis surgen oportunidades. Agregó que compartía la iniciativa y se mostró de acuerdo en que el Banco Central no asuma labores de secretaría técnica.

Hizo presente que el tema de las asignaciones críticas han derivado en mejoras de sueldos a determinados altos funcionarios públicos.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció nuevamente la palabra al **Honorable Senador señor Moreira** quien aseveró que se debe actuar cuidadosamente para evitar las perniciosas consecuencias del efecto dominó que trae consigo el proyecto de reforma constitucional en estudio.

Se mostró dispuesto a legislar en esta materia, siempre que se haga en forma seria y responsable.

Seguidamente, **el Honorable Diputado señor Boric** sostuvo que la dieta parlamentaria, más allá de todas las consideraciones que se hagan, es treinta dos veces superior al sueldo mínimo en Chile.

Afirmó que no se debe perder de vista el sentido de legislar respecto de esta materia, ya que existe un problema grave de desigualdad. Aseveró que las remuneraciones de los parlamentarios no dicen relación con la realidad nacional ni internacional.

Luego, hizo referencia a un informe elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional, sobre las remuneraciones de las altas autoridades políticas en diferentes latitudes. En el mencionado documento se compara dieta parlamentaria chilena, con las que se perciben en otras latitudes.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe ratificó que una parte de la Comisión está de acuerdo con el sentido de la iniciativa en estudio. Agregó que se debe escuchar a las autoridades que están relacionadas con ella para poder tener claridad respecto al impacto del proyecto de reforma constitucional aprobado por la Cámara de Origen.

Seguidamente, **el Presidente del Banco Central, señor Marcel** valoró la intervención del Honorable Senador señor Huenchumilla, y coincidió con él, en el sentido que la normativa en discusión, viene a establecer un mecanismo distinto al régimen de remuneraciones que consagra la Constitución.

Agregó que no presenta objeciones respecto a que la institución que representa nombre a dos de los integrantes de la Comisión, tal como se señala en la iniciativa.

Luego, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y Director Nacional del Servicio Civil, señor Alejandro Weber**, quien señaló que lo planteado en sesión pasada por el Servicio Civil se encuentra en sintonía con lo expresado por el Banco Central. Agregó que los sistemas de remuneraciones, tanto en Chile, como en el resto del mundo, son extraordinariamente complejos. Ello se refleja, por ejemplo, en la escala única de sueldos, donde coexisten diversos modelos, derivados de los procesos de negociación particulares.

En relación a los criterios para determinar a quiénes afectaría la rebaja en las remuneraciones, aseveró que existen criterios y categorías. Dentro de estas últimas se encuentra:

- Los cargos de elección popular;
- Los cargos de Gobierno, que responden a nombramientos de confianza en su mayoría política y que requieren un alineamiento profundo con cada programa de gobierno, y
- La Administración del Estado propiamente tal.

Añadió que la anterior distinción es relevante, porque cuando se piensa los criterios que se aplican en otras latitudes, éstos vienen dados por el mercado; la complejidad de la función o el presupuesto que administran. Sostuvo que por definición el referente es distinto. Por lo tanto, en relación a las posiciones ejecutivas se encuentran parámetros similares en el mercado. Sin embargo, en los cargos de posición política no se encuentran referencias en el mercado, por lo tanto hay que buscarlos en el extranjero. Constató que las definiciones en los cargos de elección popular van a tener un componente de arbitrariedad mayor.

Finalmente, sostuvo que se debe distinguir el sistema en régimen, que está en la reforma constitucional, en contraposición a las disposiciones transitorias. Agregó que, respecto al sistema en régimen, no han encontrado ninguna experiencia en el mundo con un alcance tan extensivo como el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados. Por lo

tanto, no sólo se deben acotar las instituciones, sino que también los cargos en particular. Respecto de las disposiciones transitorias, sostuvo que cerca de 10.500 personas verían rebajada sus remuneraciones. Dado lo anterior, el impacto es significativo y debe ser analizado en profundidad antes de tomar una decisión al respecto.

-.-.-

En una sesión posterior, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Presidente del Consejo Directivo del Sistema de Empresas Públicas (SEP), señor Sergio de Tezanos Pinto** quien comenzó agradeciendo la invitación de la Comisión.

Manifestó que su presentación contiene una serie de aspectos que detallará y un conjunto de conclusiones versan principalmente sobre las remuneraciones de los directores y ejecutivos de las empresas públicas, por cuanto en la forma en que fue aprobado el proyecto en la Cámara de Diputados, también estarían incluidas en el periodo transitorio de rebaja y posteriormente quedarían bajo la revisión del sistema permanente de remuneraciones por parte de la Comisión que este proyecto establece.

En primer término, se refirió al Sistema de Empresas Públicas en relación al resto de las empresas privadas. Explicó que las empresas públicas se diferencian de las segundas por estar vinculadas con el Estado, a través de los ministerios. Añadió que el SEP, creado el año 1997, separa la gestión de las empresas públicas de la gestión de política pública que generan los ministerios, y en efecto, si bien cada empresa tiene su directorio y ejecutivos, se interrelacionan con el Estado a través del SEP y con los ministerios que hacen la política sectorial que afecta a algunas de estas empresas.

Relevó que el SEP representa al Estado como dueño y vela por el buen gobierno corporativo, vinculándose en tal sentido con las remuneraciones; controla la gestión habitual, operacional y estratégica y resguarda la separación de funciones que corresponden a la política pública y el rol empresarial de cada una de estas empresas, de manera tal, que la materia revisada es de directa atribución y supervisión del Sistema de Empresas Públicas.

Connotó que, por otra parte, las empresas públicas tienen sus directorios y que éstos se rigen por la ley de sociedades anónimas, en consecuencia, les corresponden administrar las empresas y son responsables de esa administración, cuestión que no ocurre en el sector público, propiamente tal.

Indicó que la lámina que se exhibe a continuación da cuenta de las empresas supervisadas por el Sistema de Empresas Públicas: 12 empresas creadas por ley (10 empresas portuarias, Correos de Chile y Ferrocarriles del Estado), además de 8 empresas que son sociedades del Estado que derivan de la CORFO. Preciso que estas 20 empresas operan en todo el territorio nacional y prestan servicios relevantes para todos los ciudadanos.



2. Empresas SEP

Empresas SEP requieren una buena administración (2/3)

Presencia en rubros estratégicos que inciden en el día a día de los chilenos

Principales aspectos de las Empresas SEP y su impacto en Chile

- 13.000 colaboradores a lo largo de todo Chile.
- Directorios paritarios.
- MMUSD 159 en aportes al Fisco.
- MMUSD 1.360 en ingresos operacionales anuales.
- MMUSD 13.000 en activos.



METRO DE SANTIAGO

721 MM de pasajeros anuales en 118 km. de Metro, abarcando 22 de los 35 SEP del de la capital.



10 Empresas Portuarias Estatales

49,4 MM de toneladas transferidas equivalentes al 32% del total País (incluye minería), y con presencia en casi todo Chile.



GRUPO EFE

47,6 MM de pasajeros y 3.412 MMTKBC de carga mediante red EFE que va desde Arica a Puerto Montt.



ECONSsa Chile

Administra las concesiones sanitarias para el 23% del mercado sanitario, con presencia en 9 regiones del país.



CORREOS CHILE

Entrega de paquetería y correo a todo Chile y líder de e-commerce con 21 MM de envíos desde el extranjero.



SASIPA SpA

Responsable del 100% del suministro de agua, luz y abastecimiento (carga y descarga marítima), dentro de la Isla de Pascua.

La lámina posterior refleja la relevancia de los desafíos propuestos por estas empresas; el impacto que generan y la inversión que conllevan. En efecto, hizo hincapié, en la importancia de que la administración de éstas, esté a cargo de personas con la suficiente competencia para llevar adelante dichos desafíos.

2. Empresas SEP

			 Puertos
Inversión	• Expansión de Red (2028): MMUSD 10.500¹. • Reconstrucción (2020): MMUSD 350².	• MMUSD 5.000 para los próximos 7 años.	• MMUSD ~2.900 (EPSA, EPV, EPCO) hasta el 2029.
Impacto	• Expansión red actual en un 53% (+74 kms.). • Aumentar afluencia de pasajeros en un 42%.	• Triplicar número de pasajeros (llegar a 150 millones). • Duplicar capacidad de carga (llegar a 6.000 TKBC).	• ~ Duplicar capacidad de EPSA (+1,5MM Teus) y de Valparaíso (+1MM Teus) al año 2027.
Desafío	• Materializar plan de inversiones (reconstrucción y crecimiento) en plazo y costo. • Asegurar la sostenibilidad financiera, dado el exigente plan de crecimiento proyectado para los próximos años.	• Materializar plan de inversiones (crecimiento) en plazo y costo. • Mejorar la sostenibilidad financiera, dado el histórico plan de crecimiento proyectado para los próximos años.	• Desarrollar exitosamente nueva capacidad portuaria. • Potenciar instancias para abordar la relación con las comunidades y cuellos de botella logísticos producidos por los puertos.

(1) TIC \$494,2 (promedio ponderado proyectado)

(2) TIC \$754.

Por su parte, la lámina siguiente, añadió, explica que la OCDE constituye una fuente de buenas prácticas de administración de empresas públicas, en que fundamentalmente se promueve que las empresas compitan en igualdad de condiciones con las empresas privadas y que tengan una buena gestión.

3. Buenas prácticas

Buenas prácticas de gobierno de Empresas Públicas

Directrices OCDE sobre Gobierno Corporativo en Empresas Públicas

Chile es miembro de la OCDE y debe cumplir sus lineamientos.

La OCDE promueve la eficiencia, transparencia y competitividad con igualdad de condiciones entre la Empresa Pública y Privada.

Buenos profesionales potencian la eficiencia y una gestión adecuada para ejecutar directrices OCDE en las Empresas Públicas.

- "Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas constituyen recomendaciones para los Estados sobre como garantizar que las empresas públicas operen con eficiencia y transparencia, de modo que se les puedan exigir responsabilidades. Se trata de las normas internacionalmente acordadas sobre la forma en que los Estados deben ejercer su función de propiedad pública para evitar los escollos que representan tanto la pasividad como el exceso de intervención estatal".
- "El Estado debe permitir que las empresas públicas operen con total autonomía en la consecución de sus objetivos definidos, sin intervenir en la gestión".
- "El Estado debe permitir que los Consejos de Administración (Directorios) ejerzan sus funciones, respetando su independencia".
- "La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado".
- "Establecer una política retributiva clara para los Consejos de Administración (Directorios) de las Empresas Públicas que promueva el interés de la empresa a medio y largo plazo y pueda atraer y motivar a profesionales".
- "Los Consejos de Administración (Directorios) deben fijar niveles de remuneraciones para los Directivos (Ejecutivos) acordes con el interés a largo plazo de la Empresa".

(1) Presidentes, Directores de la OCDE, sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, 2015 (2) OCDE, Directrices de la OCDE, sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, 2015 (3) Capítulo 1.6: Rol del Estado Como propietario, vers 1.1 (4) OCDE, Directrices de la OCDE, sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, 2015 (5) Capítulo VI: Responsabilidades de los Consejos de Administración, vers 1.1

8

Agregó que el SEP ha venido desarrollando un set de buenas prácticas, en la administración de estas empresas, que culmina con la publicación del Código SEP, del año 2017, que regula 17 capítulos de buenas prácticas, uno de los cuales se denomina “transparencia de gestión de personas y relaciones laborales”, en cuyo aspecto se entra en los criterios de selección para la contratación de ejecutivos; criterios para fijar las remuneraciones de éstos, tope de las indemnizaciones; evaluación de desempeño, entre otros aspectos.

Al referirse al ámbito legal, mencionó que la Constitución Política de la República establece que las empresas públicas deben someterse a la legislación común aplicable a los particulares, lo cual está estrechamente vinculado con los requerimientos establecidos por la OCDE, en términos de administración de empresas públicas, en cuanto a que éstas compiten en igualdad de condiciones con las empresas privadas, razón por la cual se rigen por el derecho privado; los contratos de trabajo de sus empleados públicos son por el Código del Trabajo y, en efecto, las empresas públicas deben administrarse como empresa privada.

Destacó que el marco jurídico aplicable de las empresas públicas es similar al de una de naturaleza privada, pues tratándose de una empresa pública creada por ley (EFE, Correos de Chile y las 10 Empresas Portuarias Estatales) se le aplica la ley orgánica respectiva y, en subsidio, la Ley de Sociedades Anónimas, en tanto, a la empresa pública de sociedad del Estado se le aplica esta última.



En el ámbito de las remuneraciones de los directores y ejecutivos del SEP, indicó que ha sido materia de regulación normativa,

desde el año 2000 a la fecha, a través de distintos instrumentos, tales como, instructivos presidenciales; Código SEP; circulares del Ministerio de Hacienda, en los que se regula básicamente las siguientes materias:

- Responsabilidad del Directorio: Las remuneraciones de los ejecutivos, así como sus eventuales modificaciones, son definidas y aprobadas previamente por el Directorio.

- Lineamiento que debe seguir el Directorio: razonabilidad, armonía y equilibrio con el mercado; pero considerando carácter “estatal”.

- Techo normativo: no puede exceder la remuneración bruta Presidente Banco Central, ni exceder el primer cuartil del mercado relevante.

En cuanto a los Directores señaló que las empresas creadas por ley establecen en su ley orgánica la dieta, en tanto, en las empresas de sociedades del Estado, el estatuto societario acorde a la Ley de S.A., más la decisión de la Junta de Accionistas, fijan la dieta, con un componente fijo y uno variable vinculado al cumplimiento de metas.

A modo de conclusión, destacó que las Empresas SEP cuentan con un marco jurídico y normativo que observa buenas prácticas de administración, aplicando parámetros objetivos en la fijación de remuneraciones de los altos directivo.

Finalmente, respecto de la idea que contiene el proyecto de ley en orden a establecer un Consejo que fije las remuneraciones, explicó que tal mecanismo de revisión existe en la normativa vigente y tiene un origen en la legislación que aplica a las empresas públicas.

A continuación, **el Honorable Senador señor Allamand**, consultó cómo opera el techo normativo, en relación con el límite de remuneraciones, en cuanto a si son o no copulativas las exigencias señaladas.

Al respecto, **el señor Tezanos Pinto**, respondió que efectivamente son copulativas. Explicó que como las encuestas de mercado varían según cuál es la actividad económica, rubro de que se trata, o tamaño de la empresa, se establece el límite fijo, cual es, que la remuneración no exceda la remuneración bruta del Presidente Banco Central y se agrega la otra consideración, en cuanto, a que no exceda el primer cuartil del mercado relevante.

El Honorable Senador señor Allamand preguntó quién define el primer cuartil.

El Presidente del Consejo Directivo del Sistema de Empresas Públicas (SEP), señor Sergio de Tezanos Pinto respondió que hay empresas que entregan el servicio de estudiar y entregar remuneraciones de distintos cargos ejecutivos en el mercado y los separan por tamaño de la empresa y por rubro.

Agregó que, por ejemplo, la remuneración del Presidente del Banco Central es una limitación para las empresas más grandes, como las portuarias.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe sostuvo que, desde el punto de vista práctico, el Directorio de cada empresa pública fija las remuneraciones limitado por estas normas que son recomendaciones provenientes de la OCDE, que están contenidas en el Código SEP y en normativas o instructivos internos.

Añadió que el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Cámara de Diputados crea una entidad distinta. Consultó si la iniciativa aprobada por la mencionada Cámara afectaría la fijación de remuneraciones vigente.

El señor Tezanos Pinto respondió afirmativamente ante esta última consulta. Añadió que copiar el mecanismo vigente y trasladarlo a la Comisión que se está creando, implica restarle profundidad a dicho mecanismo. Asimismo, señaló que si un Directorio desea remunerar en exceso a un ejecutivo de una empresa pública tendría varios problemas, como el de ir en contra de lo dispuesto por las circulares del Ministerio de Hacienda y tendría responsabilidad respecto al manejo adecuado de la empresa determinada.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe le solicitó al invitado que haga llegar a la Comisión, el Código SEP, las normas sobre fijación de remuneraciones y las normas OCDE.

Le consultó si es partidario de innovar en esta materia de determinación de las remuneraciones.

El señor Tezanos Pinto destacó que no está de acuerdo en alterar el actual sistema. Agregó que las remuneraciones de los directores y de los ejecutivos dicen relación con los sueldos establecidos por el mercado.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe preguntó si los ejecutivos de una empresa portuaria pública

tienen remuneraciones similares a los de empresas privadas en el mismo rubro.

El Presidente del Consejo Directivo del Sistema de Empresas Públicas, señor Sergio de Tezanos Pinto, declaró que como se encuentran en el primer cuartil, las remuneraciones de los primeros tienden a ser más bajas.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe, consultó si ello genera un impacto desde el punto de vista de la calidad de los ejecutivos.

El señor Tezanos Pinto afirmó que lo anterior no es efectivo, porque si bien la remuneración puede ser inferior, existen beneficios al trabajar en empresas públicas. Agregó que en regiones las empresas portuarias son relevantes, por lo tanto, se puede contar en esos lugares con buenos ejecutivos.

Hizo presente que la rebaja transitoria del 50%, aplicado a las empresas públicas podría ser devastador. Asimismo, connotó que éstas contratan a sus ejecutivos bajo las normas del Código del Trabajo, lo que impide llevar a cabo una modificación unilateral de los contratos.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe, preguntó si existe una estimación aproximada respecto de cuántos ejecutivos y directores serían impactados por una modificación como la que se está proponiendo en la iniciativa en estudio.

Finalmente, **el señor Tezanos Pinto** indicó que no posee la cifra exacta. Sin embargo, adelantó que existen alrededor de cien directores de empresas públicas que se podrían ver afectados.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra al **Honorable Senador señor Huenchumilla**, quien expresó que tiene dudas de constitucionalidad y de admisibilidad respecto a la iniciativa en discusión. Agregó que lo que está regulado en nuestra Carta Fundamental es la dieta parlamentaria. Sin embargo, sostuvo que las remuneraciones del sector público y el Poder Judicial no se encuentran en la Constitución Política de la República, y son materia de ley. Consultó si es posible mediante una reforma constitucional afectar las remuneraciones de estos últimos.

Se hizo presente que el proyecto de reforma constitucional es innovador en materia de remuneraciones, ya que las únicas que estaban fijadas constitucionalmente correspondían a la de los parlamentarios. Todas las demás materias correspondían al ámbito del legislador y a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Asimismo, se tuvo en cuenta que podría haber eventuales conflictos entre algunas de las disposiciones de esta reforma constitucional y otras normas de nuestra Carta Fundamental, como por ejemplo, lo que dice relación con los derechos de propiedad o derechos laborales. Ello puede dar lugar a algún conflicto entre las mencionadas disposiciones.

Dado lo anterior, se estimó necesario llevar a cabo el debate sobre lo planteado antes de que la Comisión tome una decisión sobre la idea de legislar, con la finalidad de evitar colisión entre normas constitucionales.

A partir de estos antecedentes, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, manifestó que se visualizan dos temas distintos, uno de ellos dice relación con el mecanismo para poder modificar las remuneraciones del sector público, sin afectar, por ejemplo, los contratos que están sujetos al Código del Trabajo, y un segundo, que refiere la posibilidad de que, mediante una moción parlamentaria se puedan modificar las remuneraciones del sector público, particularmente aquellas que se encuentran reguladas en la ley.

Respecto al primer aspecto planteado, la Comisión acordó insistir en lo importante de la presencia del Gobierno en este debate. Asimismo, se acordó escuchar a organizaciones del sector público, al Presidente de la Corte Suprema I y a expertos en derecho constitucional y administrativo, con el fin de aclarar las dudas que han ido surgiendo durante el estudio de este proyecto.

-.-.-

En una sesión posterior, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra al **Vicepresidente de la Asociación Nacional de Magistrados, señor Álvaro Flores**, quien comenzó su intervención señalando que la Asociación de la cual forma parte es una organización gremial fundada en 1968, teniendo en la actualidad 51 años de existencia. Indicó que agrupa a 1315 jueces y juezas de todo el país, cifra que equivale aproximadamente al 75% de éstos.

Aseveró que la organización representa una de las voces relevantes en el contexto del Poder Judicial y poseen un grado de autonomía respecto a la voz tradicional del mencionado Poder, constituido por el Pleno de la Corte Suprema.

Agregó que la Asociación tiene en sus estatutos - reformados en 2015, a la luz de la ley 19.296- como uno de sus objetivos

principales-, el respeto y protección de los Derechos Fundamentales de todas las personas, así como la protección de la Independencia Judicial.

Afirmó que, buena parte de sus esfuerzos y acciones públicas apunta a promover reformas constitucionales y legales para asegurar la independencia en su dimensión interna (intra orgánica) y externa (respecto de otros órganos del Estado). Agregó que la independencia es un presupuesto del debido proceso, que permite a los ciudadanos disponer de un juez independiente e imparcial. Por lo tanto, puntualizó, resulta indispensable que el juez obre mandatado por la ley y las normas y los antecedentes del caso.

Hizo presente que la Asociación llevó a cabo el trabajo de identificar un conjunto de condiciones que no se dan en el sistema de organización de la magistratura chilena, con la finalidad de garantizar su independencia.

Añadió que la independencia externa garantiza las condiciones materiales que deben existir en un país para que los jueces no tengan que estar preocupados, por ejemplo, de los vaivenes de las remuneraciones.

Seguidamente, explicó que este último objetivo se ha entendido muy bien en el derecho comparado. Agregó que no son pocas las Constituciones de aquellos países que observamos como ejemplo, que tienen establecido un principio fundamental para garantizar la independencia, en cuanto a las condiciones materiales. Es decir, que no exista otro órgano que rebaje, reduzca o modifique los salarios de los magistrados.

Añadió que un ejemplo de lo anterior, se encuentra en el artículo 3° de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica que señala: “Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán en periodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo.”.

Sostuvo que el principio que consiste en no reducir las remuneraciones de los jueces se ha denominado como el de la irreductibilidad o intangibilidad de las remuneraciones, y el estándar que la Asociación Nacional de Magistrados ha buscado nace a partir de la crisis del año 2017 que significó el congelamiento de los salarios, que afectó al 64% de los magistrados.

Ratificó que buscan avanzar hacia una institucionalidad de rango constitucional que genere una norma de

irreductibilidad. Recalcó que dicho principio ha sido consagrado en diversas Constituciones de otras latitudes.

Continuó señalando que, si se reducen las remuneraciones de un escalafón determinado, se genera una alteración irracional en la carrera judicial, ya que significará que personas que cumplen funciones de más responsabilidad percibirán remuneraciones inferiores a los que se encuentran en un escalafón inferior. Puntualizó que esa dimensión se disipó cuando primó la racionalidad de acotar la posibilidad de reducción a ciertos cargos, lo que implica excluir al grueso de los jueces.

Luego, recordó que, en el contexto de la crisis del año 2017, la Asociación fijó su posición en favor de la idea de la creación de un órgano técnico, con la finalidad de precaver que los órganos políticos puedan alterar regularmente, conforme a ciertos ciclos contingentes, como es la reajustabilidad anual del sector público, los salarios de los jueces. Dado lo anterior, ratificó que el principio de irreductibilidad debe presidir la fijación de los salarios, a condición que se establezca una indexación automática, sin necesidad de negociación alguna. Esto último constituye una garantía.

Sostuvo que el mencionado órgano técnico debe estar compuesto o presidido por entes técnicos que fijen, a partir de ciertos baremos objetivos y demostrables las rentas. En ese proceso, explicó se debe escuchar a los intervinientes.

Declaró que aspiran a que el Poder Legislativo valore el principio de irreductibilidad de las remuneraciones de los jueces, materia esencial en un Estado de Derecho.

Hizo presente que la posición de la Asociación que representa no sólo ha sido rechazar la reducción, sino que también ha buscado avanzar en reformas en garantías como las descritas, que en definitiva pertenecen a los ciudadanos y no pueden identificarse como prerrogativas específicas.

Luego, reiteró la idea que los jueces están inmersos dentro de una carrera judicial, la que se inicia una vez que se ha obtenido el título de abogado, y se han especializado en la academia judicial. Ella se desarrolla durante toda la vida de los magistrados; genera exclusiones prácticamente absolutas de percibir otras rentas, y está edificada en una lógica en que el Estado invierte en la formación de los jueces.

Finalmente, manifestó que el año 2016, el Ministro de Hacienda, señor Valdés compareció al Congreso a justificar el congelamiento del reajuste en las remuneraciones, instancia en la que puso énfasis en la transitoriedad de la medida, puesto que era función fundamental del Estado seleccionar, cautelar y mantener a los profesionales

especializados que desarrollan cargos muy específicos, como es el caso de los magistrados.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, señor José Pérez**, quien agradeció la invitación de la Comisión.

Seguidamente, sostuvo que el origen de la presente iniciativa consistía en reducir la dieta parlamentaria, ajustándola a los parámetros de la OCDE.

Señaló que existe preocupación dentro de la Agrupación, respecto al rumbo que tomó el proyecto de reforma constitucional en la Cámara de Diputados. Hizo presente que el desarrollo laboral de los empleados fiscales, quienes en su mayoría ingresan mediante concurso público, puede verse seriamente afectado por la normativa en estudio. Por lo mismo, se mostró contrario en que se alteren las remuneraciones de los funcionarios públicos de carrera.

En relación a la forma de fijar las remuneraciones que propone esta iniciativa, sentenció que ella vendría a alterar el diálogo social que se ha desarrollado desde los años noventa hasta ahora.

Seguidamente, enfatizó que las distintas asociaciones de funcionarios han podido convenir con el Ejecutivo diversos mecanismos que consagran una carrera funcionaria, vinculada a salarios justos con una proyección laboral que permita a quienes desempeñan la función pública mantenerse más allá del Gobierno de turno, mediante la aplicación de políticas modernas, que en un alto porcentaje dan cuenta de las exigencias que los ciudadanos están planteando al aparato público y que dicen relación directa con un mejor servicio, que se garantice una cobertura en salud, educación, previsión y seguridad social.

Finalmente, expresó que es posible construir un Estado con un desarrollo razonable y armónico, con una carrera funcionaria moderna y salarios justos.

Luego, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra a **la Presidenta del Frente de Trabajadores de Hacienda, señora Yanet Fuentes**, quien agradeció la invitación de la Comisión.

Manifestó que el Frente de Trabajadores de Hacienda, agrupa a servicios dependientes y relacionados del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Agregó que la mayoría de ellos tiene un perfil de alta profesionalización y poseen un componente

estamental conformado principalmente por profesionales. Ello determina su sistema de remuneraciones.

Consideró importante mencionar que dichos servicios poseen un perfil de exclusividad e incompatibilidades y obligaciones específicas respecto de sus funciones.

Respecto del proyecto propiamente tal, éste establece un sistema de determinación de la dieta parlamentaria y remuneraciones de las autoridades y jefaturas del sector público, rebajando el 50% de la dieta y las altas remuneraciones del sector público al momento de publicada la ley. Además, crea una comisión especial que definirá los montos futuros de remuneraciones.

En relación con la creación de la Comisión, expresó que ésta pasa a determinar las remuneraciones y dietas por un sistema especial. Agregó que la mencionada Comisión estará integrada por cinco personas, y las remuneraciones pasarían a fijarse cada cuatro años.

En cuanto al contenido de la disposición transitoria, ésta viene a establecer un límite absoluto a las remuneraciones y dietas en el Estado según la que corresponda a sus respectivas jefaturas; disminuye a la mitad la remuneración de las autoridades de la Administración del Estado y quienes ejercen cargos de elección popular, y rebaja inmediata y expresamente la remuneración de los Diputados y Senadores, y la de los Ministros de Estado.

Luego, manifestó que la rebaja en las remuneraciones de las autoridades y jefaturas puede significar un efecto dominó que arrastrará a los demás funcionarios públicos.

Estimó que, para los funcionarios del Estado, es muy relevante mantenerse en la línea de seriedad, trabajo, esfuerzo, capacitación y desarrollo en que se ha conservado hasta ahora. Agregó que ello puede verse afectado por los alcances de la iniciativa en estudio.

A partir de estos antecedentes, explicó que en relación a la Función Pública, se evidencian los siguientes problemas si se rebajan las remuneraciones del Sector público:

1. Imposibilidad de atraer y retener a los mejores profesionales en el Estado, ante la inexistencia de una equidad remuneracional interna y externa si se comparan los niveles de complejidad, y responsabilidad con el sector privado. En este sentido, mencionó que la dedicación de una autoridad, jefatura o profesional a su cargo, no depende sólo de sus remuneraciones, sino de las compatibilidades e

incompatibilidades con otras actividades, tanto durante el ejercicio del cargo como con posterioridad a éste, lo cual también se ve afectado;

2.- Debilitamiento del Estado, por la fuga de profesionales de carrera con experiencia y alta calificación técnica, lo que afectaría considerablemente a todos los órganos, sobre todo en servicios fiscalizadores y reguladores que tendrían serias dificultades para ejercer sus potestades y competencias, y

3. La sostenibilidad y permanencia del Sistema de Alta Dirección Pública. Preció que actualmente los Altos Directivos Públicos corresponden a 1.282 cargos, seleccionados por mérito, que son los responsables de ejecutar las políticas públicas y el mandato legal de cada institución del Estado. En conjunto ejecutan cerca del 52% del presupuesto de la nación. Cabe recordar que este sistema surge tras la crisis de los sobresueldos, con el objetivo de profesionalizar la administración del Estado y establecer remuneraciones ad hoc al nivel de exigencia y responsabilidad.

Recordó que, de acuerdo a cifras entregadas por el Servicio Civil, alrededor de 10.529 personas verían afectada su remuneración por este proyecto de reforma constitucional.

Respecto del impacto directo en las remuneraciones y su sistema de fijación, aseguró que se debe distinguir entre los impactos inmediatos (transitorios) y los mediatos (permanentes).

En relación a los impactos inmediatos de la regla transitoria, señaló que el primer impacto está dado por dos reglas introducidas en el artículo transitorio, esto es, la prohibición de que “ningún funcionario de planta, a contrata, ni de dotación a honorarios (...) podrá percibir una remuneración mayor a la que será establecida para sus respectivas autoridades” y la reducción inmediata de las rentas de los parlamentarios y Ministros de Estado al 50%. Ello significa que en cada Ministerio y servicio público la remuneración máxima pasará a ser inmediatamente la mitad de lo que es hoy en día. Constató que ello no es una reducción proporcional de las remuneraciones, sino que es un “techo” que se impone automáticamente.

Añadió que si un Ministro de Estado gana hoy del orden de los \$9.142.940 como remuneración bruta mensualizada, quiere decir que automáticamente la remuneración máxima en todos los Ministerios pasará a ser \$4.571.470. Por lo tanto, todos los que actualmente ganan más que ese techo o límite máximo pasarán a ganar lo mismo, que en la práctica equivalen a aproximadamente \$3.500.000 líquido.

Expresó que tratándose de los jefes de servicio se genera un problema adicional, ya que la reforma constitucional no define de

forma técnicamente adecuada a los órganos de la Administración del Estado. Sólo se refiere a “autoridades de la Administración del Estado” e indirectamente a los órganos definidos en el capítulo IV de la Constitución, por lo tanto, tampoco queda claro su alcance.

En relación a los impactos mediatos de la reforma, sostuvo que, en régimen permanente, la modificación constitucional provocará que la fijación de las remuneraciones de todo el sector público ya no sea materia de ley común. Esto quiere decir que transforma las remuneraciones de todo el sector público en una materia propia de ley orgánica constitucional, lo que significa que su determinación, y, en consecuencia, de las plantas de todos los servicios públicos, ya no será materia de una ley simple. Lo anterior se relaciona también con que entre los órganos autónomos constitucionales que afecta la reforma hay algunos que forman parte de la Administración del Estado. Asimismo, en el caso del Ministerio Público, Servicio Electoral, Contraloría General de la República, que deben ejercer acciones de control sobre el poder político, se genera la incertidumbre sobre el potencial empleo de sus remuneraciones para condicionar el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras. Específicamente, en el caso de los jefes de servicio, y el personal administrativo de los Ministerios y Servicios Públicos, sus remuneraciones están hoy en día fijadas en la ley.

Recalcó que la reforma en estudio implica que ahora será un acto administrativo el que dejará esas leyes sin efecto, por tanto, se plantea un problema de jerarquía normativa.

Por otro lado, sostuvo que la organización y atribuciones de la Comisión que fije las remuneraciones, será materia de ley orgánica constitucional. Con ello, se replican todos los problemas de este tipo de leyes, como lo son, el poder de veto de la minoría parlamentaria para aprobar y las dificultades para modificarlas.

Adicionalmente, la reforma emplea la siguiente nomenclatura: “autoridades y jefaturas de la Administración del Estado”, no dejando claro a quiénes se están refiriendo con esa expresión.

En este sentido, estimó que, existe un conjunto muy amplio de funcionarios que podrían denominarse “jefaturas”, por lo que podría extenderse a cualquier funcionario que tenga un cargo del estamento directivo, o un grado equivalente en otro estamento. Con esta ampliación, se llegaría, por ejemplo, en el Ministerio de Hacienda hasta un funcionario de grado 13 que tiene una remuneración bruta mensualizada de \$1.257.452.

Además, indicó que, se asegura que las remuneraciones de las altas autoridades se reajustarán según el IPC. Lo anterior resulta anómalo porque en los últimos años estas autoridades han

estado precisamente fuera de las diferentes leyes de reajuste o lo han experimentado en una proporción menor.

En cuanto a las propuestas del Frente de Trabajadores de Hacienda, aseveró que se hace necesario que esta reforma constitucional regrese a su espíritu original, que es regular la dieta parlamentaria y cargos de confianza política.

En este contexto, consideró importante distinguir entre los cargos de confianza política y de planta-contrata. Estos últimos, no deben ser incluidos en esta reforma constitucional, ya que forman parte del corazón del Estado, son funcionarios públicos de Estado y no de gobierno. Lo anterior, dado que ya cuentan con un sistema de regulación externa de remuneraciones y porque han logrado, junto a las organizaciones sindicales, avances importantes en materia de modernización del Estado, y por consecuencia, mejoras en los servicios a la ciudadanía.

Recordó que, para lo anterior, se requiere:

1. Que se excluyan explícitamente de la reforma, a los Jefes de Servicio, funcionarios de ADP, funcionarios que ejerzan cargos de Jefaturas y de planta y contrata, como se realizó la exclusión de los Alcaldes y Concejales, de forma permanente;

2. Corregir la referencia a “las autoridades y jefaturas de la Administración del Estado”, limitándose exclusivamente al Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores, y

3. Mantener la regulación de las remuneraciones del sector público a través de una ley simple, eliminándonos de los alcances de la comisión que este proyecto considera.

Finalmente, hizo presente que se acompañó a la secretaría de la Comisión, un informe en derecho, elaborado por el abogado señor William García Machmar.

Seguidamente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra a los representantes de la Asociación de Fiscalizadores y de la Asociación de Funcionarios del Servicio de Impuestos Internos.

En primer lugar, intervino **el Presidente de la Asociación de Fiscalizadores del Servicio de Impuestos Internos, señor Juan Apablaza**, quien agradeció la invitación de la Comisión.

Comenzó su exposición señalando que la iniciativa en estudio originalmente buscaba sólo revisar las remuneraciones y asignaciones de parlamentarios, pero derivó en la revisión de las remuneraciones y dietas de Ministros, Subsecretarios y Jefes de Servicios, lo que inevitablemente afectará a funcionarios de carrera de todos los servicios públicos.

Sostuvo que lo que busca el Estado, a través de los mencionados servicios, es obtener el mejor desempeño de los mismos. En cuanto a los efectos derivados del proyecto de reforma constitucional, produciría un debilitamiento en la carrera funcionaria de los trabajadores, afectando sus expectativas respecto a la estabilidad y condiciones laborales entre las que se encuentran las remuneraciones.

Agregó que lo anterior se puede vincular con el principio de confianza legítima establecido por la Contraloría General de la República, que ha sido incorporado en la jurisprudencia judicial. Dicho principio se refiere particularmente a la estabilidad y condiciones laborales, entre las que se encuentra la remuneración.

Asimismo, se debilita la posición de los trabajadores de carrera del Estado imponiendo un cambio en las condiciones en las que postularon y realizaron carrera funcionaria dentro de sus instituciones.

En el caso particular de los fiscalizadores del Servicio de Impuestos Internos, manifestó que ingresar al mencionado Servicio significa pasar por un proceso bastante largo, que comienza con una prueba técnica, sigue con una evaluación psicológica y continúa con la entrevista ante el Director Regional y concluye con un curso de inducción, cuya duración es de tres meses y medio. Agregó que una vez que se aprueba el mencionado curso, la persona ingresa a cumplir su rol de fiscalizador.

Respecto al régimen contractual, expresó que, en el sector público, principalmente, entre los trabajadores no directivos, no existe “un solo” régimen contractual. Están los trabajadores que se rigen por el estatuto administrativo y otros por el Código del Trabajo, lo que genera una dificultad al tratar de homologar la rebaja. Agregó que el artículo 5° del Código del Trabajo señala: “... los contratos individuales y los instrumentos colectivos de trabajo podrán ser modificados, por mutuo consentimiento, en aquellas materias que las partes hayan podido convenir libremente.”

En relación a las asignaciones e incentivos económicos fijados por ley, recordó que existen variadas asignaciones que van asociadas a la particularidad de funciones que desarrollan las distintas

reparticiones del Estado, por ejemplo, los trabajadores de los servicios dependientes del Ministerio de Hacienda perciben un “Incentivo Tributario”.

Agregó que la creación de este sistema de determinación de rentas dejaría sin efecto o alteraría el pago de las asignaciones que se encuentran fijadas por ley, convirtiendo esta rebaja en una ilegalidad.

Asimismo, indicó que el Director del Servicio de Impuestos Internos, junto a su equipo, maneja un presupuesto de alrededor de US\$ 238.000.000. Por otro lado, recordó que se genera una recaudación, vía fiscalización, sobre US\$14.000.000.000. Aseguró que, atendida la responsabilidad de las funciones que ejerce, se justifica la remuneración del mencionado Director, y no resulta conveniente plantear una rebaja.

Luego, sostuvo que existe una altísima probabilidad que, de aprobarse este nuevo ordenamiento de remuneraciones, se provocará una fuga de profesionales con experiencia y alta calificación técnica, que desarrollan funciones específicas, por ende, se debilitará al Estado en el ejercicio de la función pública y la calidad de los servicios públicos.

Aseguró que este efecto se verá aún más acentuado en zonas extremas, cuya asignación especial aumenta la proporción de profesionales y directivos. Asimismo, señaló que otro efecto negativo del proyecto consistirá en el desmantelamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, institución que lleva 16 años atrayendo profesionales de alto nivel a cargos directivos.

Agregó que los altos directivos públicos, seleccionados por mérito, son los responsables de ejecutar las políticas públicas y el mandato legal de cada institución del Estado. En conjunto ejecutan cerca del 52% del presupuesto de la nación y son los únicos en la Administración Central del Estado que mantienen una brecha de remuneraciones negativa con el sector privado, para posiciones homologables. Por lo mismo, afirmó que, con la distorsión en las escalas de remuneraciones, no se podrá atraer y retener profesionales talentosos a la función pública.

Seguidamente, indicó que la dedicación de una autoridad o jefatura a su cargo no depende sólo de sus remuneraciones, sino de las compatibilidades e incompatibilidades con otras actividades, tanto durante el ejercicio del cargo como con posterioridad a éste, lo cual también se verá afectado.

Aseveró que existen principios de orden internacional y jurídico, que le dan una protección a las remuneraciones de

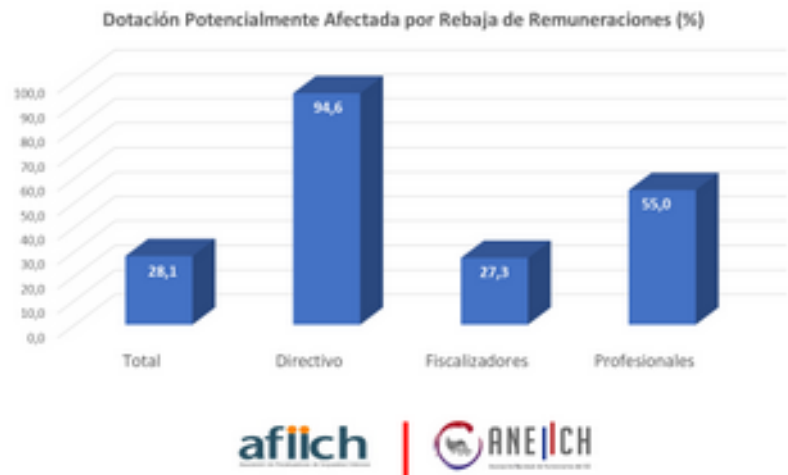
los trabajadores. Para algunos es incluso un sinónimo del derecho de propiedad.

Finalmente señaló, que el proyecto traslada la discusión de remuneraciones del sector público desde el Parlamento a una “Comisión de Expertos”, que las regulará cada 4 años, con aumentos anuales según IPC.

Luego, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios de Impuestos Internos de Chile, señor Marco González**, quien señaló que todos los factores y variables analizados precedentemente, en el caso específico del Servicio de Impuestos Internos, estaría afectando, a lo menos, desde el grado 1 al grado 11, lo que corresponde a más de 1.400 funcionarios de los escalafones fiscalizadores, profesionales y directivos.

A continuación, presentó dos cuadros en que se advierte cuáles serían los escalafones que se verían afectados por la rebaja.

Efectos en el SII derivados del Proyecto



Efectos en el SII derivados del Proyecto



Señaló que atendido lo anterior, surge la pregunta sobre qué puede ocurrir con la recaudación general del país en un momento tan complejo.

Finalmente, propuso que el proyecto de reforma constitucional en estudio, pueda volver a su espíritu original, lo que significa hacer una separación expresa de la regulación de las remuneraciones de las altas autoridades de las de los trabajadores que componen las distintas reparticiones del Estado.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe, agradeció todas las exposiciones. Seguidamente, ofreció la palabra a los integrantes de la Comisión.

En primer lugar, hizo uso de la palabra **el Honorable Senador, señor Allamand** quien preguntó por las consecuencias de rebajar las remuneraciones a las más altas autoridades, en relación con los trabajadores que se encuentran bajo su subordinación.

El Honorable Senador, señor De Urresti aclaró que no es partidario de afectar al conjunto de funcionarios públicos. Asimismo, se mostró de acuerdo en que ellos puedan negociar colectivamente.

Reiteró que no tiene la intención de legislar en el presente proyecto respecto de las remuneraciones de los funcionarios. Agregó que es partidario de revisar las altas remuneraciones, entre las que

se incluyen la de los parlamentarios; los ministros, los subsecretarios, el Poder Judicial y otros organismos.

Recordó que las altas autoridades perciben una remuneración muy alta, que no guarda relación salario mínimo. Atendido lo anterior, se mostró partidario que una Comisión técnica fije las remuneraciones y dietas de las mencionadas autoridades, ya que ello permitirá ir disminuyendo la brecha existente.

Hizo presente que se deben revisar las asignaciones por zonas extremas, ya que la conectividad ha variado favorablemente.

Por otro lado, sostuvo que los Ministros de Corte no deberían ejercer cargos directivos o ser decanos en las escuelas de derecho. Asimismo, coincidió con el Vicepresidente de la Asociación Nacional de Magistrados, en el sentido de respetar la irreductibilidad de las remuneraciones.

Finalmente, indicó que la presente iniciativa debe buscar reducir la brecha brutal que existe entre la más baja remuneración y las altas remuneraciones del Estado.

Seguidamente, **el Honorable Senador, señor Pérez**, se refirió a la posibilidad de que los funcionarios públicos negocien colectivamente. Al respecto, recordó que la única presentación de un proyecto de ley relacionado con la materia, la efectuó él junto al ex senador señor Larraín.

En cuanto al proyecto de reforma constitucional en estudio, que pretende incorporar a toda la Administración en la reducción de las remuneraciones, estimó que carece de un análisis racional. Sin embargo, aseveró que quienes son autoridades políticas no debiesen tener el rango de remuneraciones actual.

Recalcó que la iniciativa en estudio tiene un carácter simbólico, y, en definitiva, se debe propender a regular la dieta parlamentaria y las remuneraciones de las altas autoridades políticas.

Preguntó cómo se logra conciliar que las remuneraciones de funcionarios que se encuentran reguladas por el Código del Trabajo puedan verse afectadas por la presente norma.

Finalmente, valoró y defendió la autonomía e independencia del Poder Judicial.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe** indicó que el proyecto de reforma constitucional en estudio debe ser perfeccionado. Puntualizó que tal como está hoy, afectaría a más de 10.000 funcionarios públicos que verían rebajadas sus remuneraciones y ello perjudicaría irreversiblemente la carrera funcionaria. Asimismo, dañaría la estabilidad de ciertos servicios públicos, porque, evidentemente, una persona que tiene un nivel de remuneraciones, a la que se le rebaja el 50% de las mismas, puede haber contraído un conjunto de obligaciones que probablemente no podrá sostener y se verá obligado a renunciar.

En todo caso, sostuvo que se requiere establecer un mecanismo de reducción de remuneraciones de altos funcionarios políticos. Agregó que se debe determinar qué funcionarios se verán afectados por la medida y cuál será el criterio que se debe aplicar en este caso.

Reiteró que la presencia del Ejecutivo en esta instancia es fundamental, porque los parlamentarios, de propia iniciativa, no están facultados para crear una entidad pública.

Recalcó que es importante tomar algunos elementos como principios, ya que, si se reducirán las dietas parlamentarias, y las remuneraciones de los ministros y los subsecretarios, con qué fundamento no debe afectarse al Poder Judicial. Preciso que el argumento distintivo es que en este último caso estamos en presencia de una carrera funcionaria.

Igualmente, hizo presente que se debe resolver la situación de aquellos que se encuentran contratados bajo el régimen de honorarios, que, en estricto rigor, no son funcionarios públicos. Añadió que los primeros, no están sujetos a las incompatibilidades que rigen a los segundos.

Indicó que también se deberá considerar, en la oportunidad correspondiente, el sistema de calificaciones. Sin embargo, reconoció que esta materia no es objeto de este proyecto de reforma constitucional.

Seguidamente, **el Honorable Senador señor Huenchumilla** reconoció que estamos ante un tema que ha sido debatido intensamente por la Comisión.

Luego, señaló que compartía las exposiciones escuchadas en el día de hoy. Agregó que tiene una opinión desde el punto de vista sistémico, reconociendo que estamos ante un tema sustantivo y otro de procedimiento.

Desde el punto de vista sustantivo, enfatizó que en Chile existe un problema político, que consiste en la profunda desigualdad, que no sólo se manifiesta en la dieta de los parlamentarios o en las remuneraciones de los altos ejecutivos del sector público. Esta situación, señaló, debe ser enfrentada.

Hizo presente que estamos ante una crisis de representatividad de los parlamentarios respecto a la ciudadanía. Añadió que esta última desea que los legisladores rebajen sus dietas.

Reconoció que en Chile existe un tema complejo entre el Estado y el mercado, porque este último indica que los altos ejecutivos de todas las empresas del sector privado, han tenido un aumento significativo de sus remuneraciones, y ese aumento no se ha producido sólo en Chile. Lo anterior ha producido un efecto reflejo, en la actitud del Estado para captar profesionales de alto nivel que entran a competir con el mercado. Por lo tanto, indicó que si este último paga elevadas remuneraciones, será más difícil que la administración pública capte profesionales calificados.

Por otro lado, desde el punto de vista del procedimiento, sostuvo que la Constitución regula la remuneración de los parlamentarios. Aclaró que dicho cuerpo normativo no regula las remuneraciones de los funcionarios públicos, ya que ello se hace mediante una ley.

Opinó que, si el Estado debe tomar la decisión política de legislar respecto de las remuneraciones de sus altos ejecutivos, debe hacerlo por la vía que corresponda. Es decir, mediante un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo.

Finalmente, se mostró partidario de legislar en esta instancia sobre los parlamentarios, los ministros y los subsecretarios. Por lo tanto, insistió que esta iniciativa debe ser perfeccionada de manera de acotar su alcance.

Luego, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció nuevamente la palabra **al Vicepresidente de la Asociación Nacional de Magistrado, señor Álvaro Flores**, quien valoró el trabajo de la Comisión, que ha sido capaz de identificar los problemas que genera el proyecto de reforma constitucional en discusión.

En cuanto a la disposición transitoria, precisó que en la Cámara se determinó excluir a los miembros del Poder Judicial.

Seguidamente, alabó la disposición que se propone al inciso octavo del artículo octavo de nuestra carta Fundamental,

toda vez que la reajustabilidad anual automática constituye una buena norma.

Finalmente, en relación a la exclusividad de los magistrados en sus labores de la judicatura, ellos abrazan una carrera con una única remuneración y por excepción solo pueden desarrollar docencia acotadamente, según el límite que dispone el Código Orgánico de Tribunales. Estimó que los jueces que ejercen la docencia no alcanzan el 10% del total.

Agregó que la docencia permite que el juez se actualice permanentemente y se mantenga en comunicación con la comunidad profesional. Coincidió que en contados casos se ha abusado de la mencionada facultad.

Luego, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció nuevamente la palabra **al Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, señor José Pérez**, quien enfatizó sobre la importancia de la negociación colectiva en el Sector Público.

Hizo presente que es fundamental que el proyecto de reforma constitucional en estudio se acote a los parlamentarios y a las altas autoridades políticas de la administración pública, y no afecte a los funcionarios públicos de carrera. Lo anterior, llevará a reducir la brecha de desigualdad en materia de remuneraciones que está presente en nuestro país.

Respecto a lo planteado sobre las asignaciones por zonas extremas, sostuvo que un tema es la conectividad y otra cosa distinta es la oportunidad, ya que la persona que sufre un accidente cerebro vascular en Rapa Nui o en Aysén, no cuenta con los médicos especialistas que podrían salvar su vida.

Finalmente, sostuvo que, en 1999, Juan Somavia --primer director general de la OIT - presentó su memoria "Trabajo decente". En ella introduce el mencionado concepto, caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.

Finalmente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció nuevamente la palabra a **la Presidenta del Frente de trabajadores de Hacienda, señora Yanet Fuentes**, quien agradeció la disposición de la Comisión a escucharlos.

Agregó que, ante las opiniones que se han planteado, tiene la esperanza de que el proyecto será corregido.

Precisó que debe se distinguir claramente los cargos de confianza política y elección popular de los funcionarios de carrera. Ello permitirá salvaguardar los aspectos que se consideraron en su exposición.

Finalmente, afirmó que están disponibles como trabajadores para seguir avanzando en la discusión del empleo público y las condiciones laborales, pero para ello se requiere la participación efectiva de los funcionarios. No es posible ninguna modernización, ni transformación que los involucre, sin la participación de estos últimos.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe, agradeció la presentación de los expositores, lo que da cuenta de la profundidad de la discusión.

Reconoció que de pronto surge una presión para poder legislar aceleradamente una situación que puede provenir de un clamor popular, sin embargo, en cada iniciativa de ley se debe producir una discusión profunda y reflexiva, con la finalidad de evitar errores.

Finalmente, sostuvo que el ánimo mayoritario de la Comisión es aprobar la reducción de la dieta parlamentaria y de las altas remuneraciones de los cargos de designación política. Además, se debe evitar el generar un efecto dominó que pueda provocar un impacto negativo en el funcionamiento de la estructura del sector público; en el ámbito de la justicia; del Ministerio Público o en el del Gobierno central o descentralizado.

-.-.-

En una sesión posterior, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Presidente de la Excma. Corte Suprema, señor Guillermo Silva**, quien agradeció la invitación de la Comisión.

El Presidente, señor Silva, comenzó su intervención señalando que la iniciativa legal en discusión tuvo como motivación en su origen la disminución de las remuneraciones de los parlamentarios, a fin de dar una señal potente a la sociedad para la reducción de brechas de ingresos existente en nuestro país.

Respecto a esa idea y el debate que se ha producido en este Congreso, indicó que le parece válido, pero que no le corresponde opinar, pues forma parte de la deliberación política que es propia de este espacio.

Sin embargo, estimó como preocupante el giro que la iniciativa experimentó en primer trámite constitucional, alterando sustancialmente esa idea original al incorporar en esta pretensión de reducción remuneratoria a otras instituciones que integran los restantes poderes del Estado, que obedecen a realidades orgánicas y funcionales diametralmente distintas.

Constató que ese cambio, junto con los problemas que provocaría y que más adelante se detallarán respecto al Poder Judicial, al no considerar alguna base de información que le otorgue contexto y justificación, arriesga aparecer antojadiza.

Luego, afirmó que el foco de atención de las demandas ciudadanas no radica en el grupo judicial ni técnico del Estado. Agregó que la idea de dar una señal fuerte a la ciudadanía para el cierre de las brechas salariales tendría un correlato con lo que las personas reclaman y demandan. Sin embargo, no se advierte que la ciudadanía demande una rebaja salarial al Poder Judicial. No se aprecia algún antecedente en la discusión del proyecto que revele una inquietud de la sociedad por promover tal reducción en el caso de quienes ejercen la jurisdicción.

Destacó que las movilizaciones iniciadas en octubre -que han motivado reacciones del mundo político como la reactivación de esta iniciativa legal- no tienen como foco de atención el reproche a la figura o la función del juez; por el contrario, ha sido reconocido el rol que la judicatura ha desempeñado en este escenario como protector de los derechos de las personas; es al mundo político a quien se ha volcado ese descontento ante la insatisfacción de demandas sociales que han llegado a promover un eventual proceso constituyente, y es en función de tal escenario que, con toda razonabilidad, el Congreso Nacional quiso en el inicio de este proyecto dar un señal sobre su propia orgánica remuneratoria.

Sostuvo que el abrupto paso a la incorporación de otros actores, junto con complejizar y retrasar la tramitación de esta iniciativa –como algunos diputados tuvieron ocasión de señalarlo en el primer trámite constitucional- y provocar severos efectos de alta complejidad, arriesga la entrega de una señal confusa entre lo que la ciudadanía demanda y lo que a nivel político se brinda como respuesta, incorporando en esta solución dimensiones que no pueden ser mezcladas, por corresponder a roles cuyo origen y responsabilidad pertenecen a diferentes planos en la orgánica del Estado, combinando los cargos de elección popular evidentemente de corte político, cargos gerenciales de las empresas del estado y los de quienes ejercen la actividad jurisdiccional.

Seguidamente, consignó que las autoridades no debieran recibir del Estado más que su remuneración periódica. Añadió que

sobre lo que sí existe cuestionamiento a nivel generalizado, son los haberes totales excesivos que son percibidos por las autoridades y funcionarios, traducidos en algunos casos en sueldos notoriamente altos, incluso en relación a la máxima autoridad del país, y en otros casos, por la gran cantidad de asignaciones que son recibidas por ellas, lo que provoca malestar en la población.

Enfatizó que si el propósito de la regulación es una efectiva racionalización de los montos que manejan las autoridades y jefaturas públicas, pareciera necesario abordar el problema abarcando todo el espectro de las fuentes de ingreso que ellas manejan, no sólo las que figuran únicamente como sueldo. De ser coherentes con ese objetivo, debiera pensarse en una fórmula que asegure los elementos que permitan cumplir con ese objetivo, tales como:

- El establecimiento del principio que las autoridades no pueden recibir del Estado ninguna otra remuneración periódica que su sueldo.

- La instauración de una regla que impida a dichas autoridades recibir directamente asignaciones permanentes que deban destinar a su función, estableciendo que tales montos sean administrados por una entidad del servicio u organismo en que se desempeñan.

- El señalamiento de que todo fondo que se entregue a dichas autoridades en forma esporádica, debe hacerse bajo la obligación de rendir cuentas.

- Finalmente, la garantía para el cumplimiento de estos objetivos se aseguraría con la debida fiscalización por un ente encargado de esa función.

Luego, indicó que se debe apuntar a un criterio de justicia en la regulación. Detalló que:

- No aparecen razonables las exclusiones particulares. Si se decidiera impulsar la iniciativa con la amplitud que hoy tiene, pensando en un esfuerzo de todos los actores públicos, lo lógico sería que todos los órganos públicos y empresas del Estado sean objeto de esa regulación, incluyendo a todos aquellos que, al igual que el Poder Judicial, han ya esgrimido buenas razones para una regulación diferenciada.

Luego, explicó que la integración de la Comisión técnica no cuenta con participación de los órganos incumbentes. En el articulado del proyecto se advierte que, a pesar del pretendido carácter técnico de quienes podrían ser elegidos como integrantes de la Comisión, su designación siempre aparece teñida por lo político.

Agregó que en el caso particular del Poder Judicial, no se aprecia ninguna representatividad en la integración o designación de los miembros de esta instancia, lo que no es propio de sistemas que propenden a la participación y a un carácter realmente técnico en su funcionamiento, considerando la mirada experta de quien cumple el rol cuya remuneración se está fijando.

En seguida, aseveró que se ha asentado, en la discusión del proyecto, la idea de que ciertas funciones serían excluidas, pero no la de los jueces. Tanto en el texto del proyecto como en la discusión que se ha producido hasta el momento, se ha ido decantando la necesidad de excluir a algunas funciones públicas por sus particularidades y por los efectos que la medida traería aparejada a su respecto.

En el caso de los jueces, por razones ya expuestas con anterioridad, estimó de toda lógica separar su regulación. Señaló que no advierte diferencias significativas para que en algunos casos sí se consideren estas exclusiones y en otros no; por el contrario, en el caso del Poder Judicial las características de la función del juez robustecen aún más que en otros casos esta exclusión.

Aseveró que en la discusión se ha considerado la experiencia y la carrera profesional de ciertos cargos, pero no de los jueces. En el debate se ha ido difundiendo la idea de que algunos cargos de la administración pública, por su perfil y tiempo de permanencia previa para su asunción en el marco de una carrera profesional, no debieran ser trastocados por la regulación sugerida. Observó que esa consideración debe también extenderse al caso del Poder Judicial.

Manifestó que los problemas de la regulación propuesta son de todo el Poder Judicial, no sólo de la Corte Suprema. Agregó que, dada la estructura piramidal del Poder Judicial, la reducción de renta en los grados superiores distorsionaría el sistema de compensación de la institución en su conjunto, afectando la legítima carrera y necesaria diferencia de remuneraciones de acuerdo a las responsabilidades de los cargos.

Constató que, si bien en el proyecto de reforma constitucional no se señala expresamente el alcance que tendría en el Poder Judicial la expresión “autoridades y jefaturas”, en la discusión legislativa producida en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, estarían comprendidos los ministros de Corte Suprema, ministros de Cortes de Apelaciones y jueces.

Sobre la base de esa interpretación, sostuvo que la posible rebaja de remuneraciones no afectaría sólo a los ministros y fiscal

judicial de la Corte Suprema (que suman 22 cargos), sino que afectaría también a Presidentes, Ministros, Fiscales Judiciales de Cortes de Apelaciones, Relatores y jueces de primera instancia, lo que implica un total de 2.910 personas (cifra que considera a todo el personal asimilado al escalafón superior, si lo acotamos al Escalafón Primario son 2.099 cargos).

Por otro lado, subrayó que la condición que incluye el proyecto respecto de que “Ningún funcionario de planta, a contrata, ni de dotación a honorarios que se desempeñe dentro de los órganos comprendidos en los capítulos señalados en el artículo 8, podrá percibir una remuneración mayor a la que será establecida para sus respectivas autoridades (inciso segundo artículo transitorio)”, podría afectar las rentas de otros cargos profesionales o de apoyo a la labor jurisdiccional.

Asimismo, expresó que la estructura jerarquizada del Poder Judicial, que actualmente se refleja en el sistema de remuneraciones, hará necesario revisar las Escalas de Sueldos de todos los estamentos del Poder Judicial, pudiendo afectar a 12.405 personas, cifra correspondiente a la dotación total del Poder Judicial a diciembre de 2019.

Añadió que, si se pretende limitar el efecto de una eventual rebaja sólo en autoridades y jefaturas, como lo indica el proyecto, se generaría un grave problema de inconsistencia interna de las remuneraciones del personal asimilado a la Escala de Sueldos del Poder Judicial.

Este problema, continuó, ha sido también explicitado por numerosas organizaciones que han tenido la oportunidad de exponer en este Congreso, revelando los complejos perjuicios y evidentes desarticulaciones que una reforma como la planteada generará en todo el espectro de órganos del Estado, dada su configuración orgánica, produciendo efectos en cascada de insospechadas consecuencias en la escala y remuneraciones de la totalidad o en parte muy relevante de sus integrantes.

Por otra parte, destacó que existen argumentos importantes para reclamar la exclusión del Poder Judicial en el sistema que promueve el proyecto en su actual redacción, que ya han tenido oportunidad de sostener pero que bien vale la pena recordar.

En primer lugar, se refirió a la obligación de garantizar la independencia del Poder Judicial.

Destacó que es un atributo fundamental en las sociedades que se precian de tener un Estado de Derecho moderno, a fin de asegurar el rol que cabe al Poder Judicial en defensa de los derechos de todas las personas, particularmente frente a abusos cometidos por la propia

administración contra los particulares. La doctrina es clara en señalar que la independencia judicial es un concepto amplio, en cuyo ámbito ocupa un lugar preponderante la autonomía financiera, pues sólo a través de un mecanismo que excluya a las remuneraciones de los funcionarios del orden judicial de las contingencias políticas es que se hace posible tal aseguramiento.

Una medida reductiva de las remuneraciones de los juzgadores, sin abordar las particularidades de la función jurisdiccional, que exige observar la permanencia y estabilidad de este sensible rol para la mantención del Estado de Derecho y que adquiere especial visibilidad en estados sociales complejos, abre espacios de vulnerabilidad en la independencia, atributo que es condición esencial para el órgano que juzga, pero que también es garantía para el propio justiciable y, en particular, para las personas cuyos derechos deben ser precisamente resguardados por aquél, frente a otras personas y frente al propio Estado.

En segundo lugar, mencionó las recomendaciones internacionales acerca de la intangibilidad de las remuneraciones.

La necesidad de una remuneración estable y acorde a las funciones propias de la jurisdicción se ve refrendada por diversos instrumentos internacionales que han abordado esta temática.

Entre ellos destacan los principios básicos de las Naciones Unidas sobre Independencia Judicial que expresan, en su numeral 11, que respecto de los Estados miembros: “La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensión y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas”.

Por su parte, los procedimientos para la aplicación efectiva de los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, que abogan por la necesidad de asignar recursos adecuados para el funcionamiento del sistema judicial, debiendo ofrecerse a los jueces “un nivel apropiado de seguridad personal, remuneración y emolumentos”.

Por otro lado, señaló que como un consenso entre quienes ejercen la jurisdicción a nivel regional, la Cumbre Judicial Iberoamericana ha analizado y abordado acuerdos que reafirman esa necesidad. Así, el artículo 32 del Estatuto del Juez Iberoamericano, establece que: “Los jueces deben recibir una remuneración suficiente, irreductible y acorde con la importancia de la función que desempeñan y con las exigencias y responsabilidades que conlleva”. Asimismo, la Declaración de San Francisco de Quito, sobre Independencia Judicial de la Cumbre Judicial Iberoamericana, señala en su numeral 35 que: “La conformación del presupuesto y su administración, se procurará se realice con independencia por la autoridad competente en cada país, atendiendo integralmente las

necesidades judiciales, para una pronta y cumplida administración de justicia, cuidando de brindar una digna y justa remuneración a los servidores judiciales, esto es, jueces, autoridades administrativas, profesionales y funcionarios, con mecanismos de aumento, actualización y estabilización monetaria preestablecidos, en que no sea necesario discutir año a año tales aspectos, sin que tales emolumentos puedan ser congelados o disminuidos, pues sin duda resienten el ejercicio independiente de la función jurisdiccional.”.

En tercer lugar, mencionó la naturaleza y particularidades que diferencian las funciones del Poder Judicial y las ejercidas por otros Poderes u órganos del Estado.

Explicó que las funciones propias del Poder Judicial no se pueden considerar equivalentes a las de autoridades políticas como el Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios e intendentes, ni a las de los parlamentarios, pues el ejercicio de aquélla exige conocimientos especializados que requieren largos años de experiencia y estudio y un estable permanencia en la institución, en el marco de la carrera funcionaria.

A ello se suma, puntualizó, la existencia de una instancia obligatoria de entrada al sistema judicial a través de la Academia Judicial, a partir de cuyo egreso se inician las posibilidades para ingresar a un sistema de largo aliento, en función del principio de inamovilidad, asegurado constitucionalmente hasta los 75 años.

Precisamente, destacó que este carácter estable de la función jurisdiccional es uno de los elementos más distintivos que permiten analizar con particularidad dicho rol, en comparación con el carácter contingente que por definición tienen en su duración y contenido aquellos cargos ejercidos por autoridades políticas. Tal estabilidad exige, para cumplir con seguridad la función del juzgador en su más genuino sentido, la existencia y permanencia de determinadas características estatutarias a su respecto, del que no está exento su nivel de remuneración.

En cuarto lugar, se refirió a las restricciones de ejercicio libre y otros ingresos.

Recordó que el Código Orgánico de Tribunales prohíbe a los funcionarios del Poder Judicial el ejercicio libre de la profesión de abogado y limita las horas que pueden destinarse a funciones académicas, restringiendo la posibilidad de complementar renta con otros ingresos. Tal limitación, que ha sido concebida para reducir al máximo los conflictos de interés del juzgador en todos y cada uno de los asuntos que sean sometidos a su conocimiento arriesga fuerza y desnaturalización en la

medida que la respectiva remuneración –única fuente de ingreso- se reduzca.

Mencionó que el año 2007, a través del Acta 21-2007, el Pleno de la Corte Suprema estableció mayores regulaciones sobre el modo de ejercer la actividad docente para todo los integrantes de la institución, indicando que tales labores no deben interferir en el cumplimiento de sus obligaciones, debiendo realizarse después de las 15:00 horas, en un número prudente de unidades académicas y en una carga horaria que permita cumplir las funciones de su respectivo cargo.

En quinto lugar, indicó los logros y desafíos del Poder Judicial en su proceso de modernización.

Afirmó que desde el año 2000 el Poder Judicial ha debido implementar distintas reformas procesales y orgánicas que han implicado importantes esfuerzos institucionales en materias de capacitación, modernización informática, y adecuación de procedimientos internos, entre otros, que se han materializado en una experiencia exitosa de modernización al sistema judicial, que es ejemplo y modelo a seguir para otros países. Ejemplos de ello son la Reforma Procesal Penal, la Reforma de los Tribunales de Familia y Reforma Laboral, cambios de modelos de justicia que implicaron una reconversión hacia la oralidad y la inmediación en los procesos judiciales, que requirió un gran esfuerzo y adecuación de nuestra institución, que en ocasiones implicó incluso adoptar medidas internas para enfrentar la escasez del personal proyectado por ellas –como el caso de la Reforma de Familia y Laboral- que fue resuelta en sede legislativa años después de su entrada en vigencia.

Agregó que otro tanto ocurre con la implementación en 2016 de la Ley N° 20.886, de tramitación electrónica, cuerpo legal que hizo extensiva su aplicación no sólo a los tribunales civiles, sino a todos los tribunales especiales del Poder Judicial, incluyendo también a las Cortes de Apelaciones y a la Corte Suprema. Este cambio radical en la forma de tramitación judicial ha beneficiado directamente a los usuarios facilitando el ingreso, consulta y seguimiento de causas y escritos, incrementando además los niveles de transparencia y oportunidad de la laborar jurisdiccional. Tal proceso, al igual que las reformas procesales, ha implicado grandes esfuerzos en materia de capacitación y reconversión de los funcionarios judiciales, así como en el desarrollo de nuevos sistemas de tramitación e interacción con el usuario a través de la Oficina Judicial Virtual.

Finalmente, se refirió al capital humano que compone actualmente el Poder Judicial y su alto nivel de profesionalización y especialización.

Destacó que dadas las características de los cargos del Escalafón Primario, es posible que sean considerados como puestos de alta complejidad. Desde un punto de vista técnico, el motivo guarda relación, principalmente, con las exigencias de procesamiento de información a la que están sometidos sus ocupantes y con la necesidad de formación especializada y capacitación continua. Lo anterior evidencia la importancia de una reflexión mesurada, que considere el impacto que una reforma de la naturaleza propuesta pueda tener sobre el capital humano institucional. En caso contrario, es posible prever una serie de repercusiones que se generarían producto de una eventual disminución de la remuneración.

En efecto, puntualizó que una disminución en la renta repercutirá negativamente en el atractivo de la carrera judicial, dificultando la incorporación de abogados y abogadas que cuenten con el potencial para desarrollar sus conocimientos y habilidades al nivel requerido.

También, afirmó que es posible anticipar un impacto en el desempeño y satisfacción laboral de los integrantes del Escalafón Primario. A corto plazo, una modificación de tal naturaleza afectará negativamente la percepción de justicia organizacional y a mediano plazo, podría impactar en el valor percibido de ascender en el escalafón judicial, lo que, a su vez, disminuirá el incentivo vinculado a la formación continua.

En el marco de la implementación de las reformas que ha debido enfrentar el Poder Judicial a partir del año 2000, precisó que la institución ha experimentado un importante crecimiento de su dotación, lo que ha permitido la incorporación de nuevos profesionales, además de generar en los funcionarios más antiguos la motivación por estudiar y perfeccionarse para mejorar sus posibilidades de ascenso y carrera dentro de la institución.

En ese contexto, hizo presente que el capital humano con el que cuenta el Poder Judicial está compuesto por un 71% de personas con título de nivel profesional y un 11% con títulos de nivel técnico.

Dado lo anteriormente señalado, sostuvo la pertinencia de excluir al Poder Judicial del marco normativo sugerido por el proyecto. Lo anterior no implica, en caso alguno, no estar dispuestos a pensar en un sistema de remuneración que supere las lógicas contingentes, en función precisamente de la independencia, que es principio capital del juez.

Hizo presente que, en el año 2017, propusieron al Ministerio de Hacienda la formulación de un proyecto que regulara un mecanismo especial de reajustabilidad para el Poder Judicial, el cual consideraba como base las variaciones del IPC y su revisión cada cuatro años.

Declaró que el diagnóstico a que es posible arribar tras el análisis de los fundamentos y efectos de la iniciativa legal en comento, obliga a relevar su carácter asistémico, distorsionador de la orgánica de instituciones que no formaron parte de la idea original del proyecto y que no responden a las particularidades de los órganos políticos.

Esas problemáticas se acentúan cuando en esta fórmula se incluye en una misma lógica de arrastre a quienes ejercen la jurisdicción, y que resuelven los conflictos jurídicos de todos los habitantes del país, incluidas las propias autoridades políticas. El efecto negativo se acentúa al dimensionar los alcances que esta reforma producirá en cascada en una institución como la nuestra, en que el diseño orgánico jerárquico y la consecuente carrera judicial que promueve los ascensos, perdería sentido lógico.

Por ello, adhirió a la idea planteada por el **Honorable Senador Francisco Huenchumilla**, sobre lo insostenible que resulta mantener todos los alcances previstos en el actual proyecto de reforma constitucional, abarcando en una misma iniciativa a órganos del Estado de diversa naturaleza, debiendo ser el Ejecutivo quien se haga cargo de un debido análisis y un proyecto de reforma total al sistema de remuneraciones públicas, con todos los estudios pertinentes para ese fin. Ello contribuiría a descartar que la iniciativa se torne en un simple mensaje político más que en una contribución efectiva.

En esa misma línea, estimó, al igual que el mencionado Senador, que lo más razonable para los propósitos originales del proyecto, es volver la mirada hacia aquello que motivó la iniciativa, esto es, las autoridades de carácter político. En concreto, junto a los parlamentarios, por la naturaleza de sus cargos, podría también extenderse su aplicación hasta las autoridades de los órganos de la Administración regulados en el artículo 1° de la Ley N° 18.575.

Finalmente, sostuvo que están abiertos a una fórmula que ordene de modo permanente las remuneraciones del Poder Judicial, pero los antecedentes hasta aquí debatidos en este Congreso Nacional invitan a pensar en que una iniciativa de ese tipo se analice en una oportunidad distinta, con motivos y principios que respondan a las características particulares de la función jurisdiccional.

Seguidamente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe** ofreció la palabra a los integrantes de la Comisión.

El Honorable Senador señor De Urresti expresó que, respecto de la exclusividad, no tenía conocimiento del Auto acordado

relacionado con las funciones académicas. Seguidamente preguntó si existían casos de magistrados que cumplan funciones de decano o de directores en alguna Universidad.

Luego, abogó por la equidad en las remuneraciones entre la Máxima Autoridad de la Corte Suprema y el funcionario que está en un nivel inferior en el escalafón.

Al hacerse cargo de estas observaciones, **el Presidente de la Excma. Corte Suprema, señor Silva**, manifestó que no está en conocimiento de que en la actualidad algún magistrado desempeñe algún cargo directivo. Reconoció que hubo un caso, sin embargo, corresponde a una situación excepcional.

Agregó que él ejerce la docencia en la Universidad San Sebastián, realizando clases un día a la semana durante dos horas, lo que constituye la tónica de los demás magistrados, quienes respetan las normas respectivas.

Seguidamente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Ministro del Máximo Tribunal, señor Sergio Muñoz**, quien comenzó su intervención señalando la exclusividad de la función jurisdiccional es absoluta. Agregó que no es posible sobrepasar las doce horas de docencia que señala el legislador en el Código Orgánico de Tribunales.

Hizo presente que se ha recopilado información, sin embargo, manifestó que aún no se encuentran en condiciones de afirmar que nadie vulnera la disposición. Constató que año a año los magistrados deben actualizar esa información en la declaración de intereses.

En relación a la equidad en las remuneraciones, hizo presente que debe distinguirse en el Poder Judicial los tres escalafones existentes, a saber, el primario, el secundario y el de funcionarios. Agregó que en el primero de los mencionados, las brechas son menores. Sin embargo, en el último de los nombrados pueden existir mayores diferencias. Pese a ello, expresó que, si se vincula a la equidad interna, en el mencionado Poder no hay un desequilibrio abismante en las remuneraciones, y nadie gana diez veces más que lo que percibe el funcionario de menor remuneración. Asimismo, consignó que en el Poder Judicial no hay ningún funcionario que gane más que el Presidente de la República.

Seguidamente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe** le ofreció la palabra **al Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Felipe Ward**, quien recordó

que participaron en la discusión de la presente iniciativa en la Cámara de Diputados.

Consideró relevante el presente proyecto de reforma constitucional y mencionó que, como Ejecutivo, están trabajando en una labor interministerial para presentar una indicación durante la discusión particular de esta iniciativa

Destacó que es importante trabajar a través de criterios técnicos, lo que debe ahondarse posteriormente y logrará entroncar la presente discusión con quienes son las autoridades que podrían verse afectadas en un texto definitivo.

Hizo referencia a un estudio preliminar de la Dirección de Presupuestos en que se calcula el número de funcionarios afectados dependiendo del porcentaje de rebaja de remuneraciones que se realice. Recalcó que un órgano externo debe hacerse cargo de fijar las remuneraciones, tomando en consideración criterios técnicos.

Asimismo, manifestó que existe preocupación pública por la forma en que se resolverá en el segundo trámite constitucional el tema de la transitoriedad.

Finalmente, aclaró que el Ejecutivo le ha impuesto siete veces urgencia a la tramitación del presente proyecto de reforma constitucional, y en seis oportunidades se la ha renovado, lo que da cuenta del interés en el pronto despacho del mismo.

Seguidamente, el Presidente dela Comisión, Honorable Senador señor Harboe, ofreció la palabra **al profesor de Derecho Administrativo, señor Luis Cordero**, quien agradeció la invitación de la Comisión.

Al iniciar su intervención, señaló que haría algunas consideraciones generales sobre esta iniciativa. En primer lugar, señaló que estamos ante un proyecto de reforma constitucional que está vinculado a la dieta parlamentaria, lo que constituye uno de los problemas constitucionales más antiguos del sistema institucional chileno. Consignó que éste tiene su origen en la Constitución Política de 1925. Agregó que se trata de un tema nunca resuelto adecuadamente y que se profundizó con el sistema de asignaciones parlamentarias.

Constató que el mencionado texto constitucional remitía a la ley la regulación de la dieta parlamentaria. Añadió que la confusión de planos que presenta la iniciativa en estudio, se debe a una cuestión que lleva un siglo sin resolverse. Hizo presente que durante el

Gobierno del ex Presidente Frei Montalva tuvo lugar una ácida disputa con el Congreso Nacional respecto a la regulación de la dieta parlamentaria.

Luego, recordó que en la Carta Fundamental vigente se estableció una regla de homologación de la dieta parlamentaria con la remuneración de los Ministros de Estado. Aseveró que, la mencionada regla provoca una serie de distorsiones, a saber: asimila laborales que no son equivalente; distorsiona los ajustes por rentas (el mejor ejemplo fue la ley 19.863) y en términos comparados la asimilación es equivocada, tal como lo señaló en su momento el Servicio Civil y el Banco Central.

Dado lo anterior, estimó que resulta indispensable establecer el sistema de rentas de los parlamentarios tal como venía pensado en la Constitución Política de 1925, es decir, distinto al del sector público. En eso la propuesta original del proyecto es correcta, porque evita el conflicto de interés que actualmente tiene el Congreso, pero su amplitud a otros ámbitos de la función pública es incorrecto, inidóneo y puede poner en peligro otras políticas públicas de mejoras del sector público que han tomado años.

Manifestó que el sistema de remuneraciones del sector público depende de la ley, y ello porque el Congreso Nacional define para ellos su estructura salarial. Ese es el origen de las escalas de sueldo, diversas al inicio y pretendidamente unificadas con posterioridad. De ahí que el rol de la Contraloría, desde 1927, ha sido tan determinante por la facultad privativa de interpretar sobre las remuneraciones en la Administración Pública. Por lo mismo, dentro del sector público -distinto al Congreso Nacional- no es lo mismo la Administración Pública, que los demás poderes públicos.

Expresó que las remuneraciones en el sector público constituyen un indicador que no sólo corresponde al derecho a la contraprestación por la labor desempeñada por parte de un servidor público. Agregó que éstas, en el Estado, cumplen tres roles adicionales, a saber: (a) es un indicador para evaluar independencia y autonomía; (b) incentiva la existencia de gestores públicos profesionales con carreras separadas de las políticas y (c) es un mecanismo que tiene por finalidad neutralizar los riesgos de corrupción.

Precisó que si se analizan las políticas públicas de reforma al Estado -en su globalidad- implementadas por distintas administraciones desde finales de los 90, ellas se han basado en la estructura de remuneraciones como un elemento central de su gestión. Es lo que sucedió con los pagos por desempeño; las modernizaciones sectoriales en servicios estratégicos con mecanismos de asignaciones propias (CDE, SII); el sistema de remuneraciones por dirección superior (ley N°19.863,

2003) y la asignación por función crítica (ley 19882). A cambio de esto, se han establecido progresivas reglas de incompatibilidad, aún incompletas.

Luego, sostuvo que no hubiese sido posible una reforma a la Corte Suprema en 1997 sin una herramienta de estas características. La reforma procesal penal fue posible, entre otras cosas producto de estos instrumentos.

A cambio de esa estructura, manifestó que progresivamente se han ido imponiendo deberes más estrictos en materia de inhabilidades e incompatibilidades. Hizo presente que el Congreso Nacional presenta el siguiente dilema, o rebaja rentas o es más estricto en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Puntualizó que en la actualidad esas reglas sólo se han aprobado para la Comisión de Mercado Financiero.

En relación al proyecto de reforma constitucional en estudio, hizo presente, como cuestión previa, que las remuneraciones actuales ya son públicas. El artículo 8° de nuestra Constitución se ha ido transformando en una regulación orgánica, más que de principios y por lo tanto pareciera razonable repensar la ubicación de estas reglas. Una posibilidad es a continuación del artículo 62, que es finalmente la regulación que está afectando.

Por otra parte, afirmó que el concepto autoridad y jefatura es de una amplia denominación para la jurisprudencia. Agregó que constituye un error creer que esto afecta a los dos primeros niveles jerárquicos. Aclaró que los debates jurisprudenciales asociados a declaraciones de patrimonio e intereses son un buen ejemplo de esto. La determinación concreta de ese universo es clave para delimitar sus alcances.

Asimismo, manifestó que el proyecto aplicado al resto del sector público es una mala regla, ya que contradice la política pública desarrollada en los últimos años, afecta la independencia de algunos poderes públicos, no considera los efectos que tiene en el actual sistema de remuneraciones y pone en riesgo la integridad de la función pública.

Indicó que este es el riesgo más complejo y ampliamente advertido en la experiencia comparada. Como señala el reciente informe sobre la “Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción”, del Banco de Desarrollo de América Latina, las “compensaciones salariales relativamente altas en el sector público pueden incentivar la integridad en contextos en que existe una amenaza efectiva de perder el puesto ante una irregularidad”. (p. 87).

Constató que bajar rentas perjudica o genera este tipo de incentivos que son inadecuados. Por lo mismo, manifestó que esto es especialmente complejo en el caso de las rebajas automáticas aplicables a

personas sujetas a sistemas de concursabilidad que accedieron a sus cargos con indicación de renta o bien los cargos sujetos a Código del Trabajo.

Hizo presente que existe una amplia jurisprudencia reciente de la Corte Suprema sobre cambios de grados para personas que llevan mucho tiempo en un cargo. Agregó que la alteración del grado, por ejemplo, implica la afectación de la confianza legítima, aunque esto no genera un problema de constitucionalidad.

Precisó que esta discusión no es nueva, se planteó en el pasado en el Derecho español producto de la ley que obligó forzosamente a las jubilaciones de profesores, funcionarios y jueces a los 65 años, adelantando la edad que existía previamente. Lo que se debía resolver en esos casos era si esas medidas implicaban merma patrimonial sobreviniente que se traducía en privación de derechos efectiva, entonces esas personas podían tener derecho a una indemnización.

Por otra parte, indicó que el proyecto desconoce la realidad de la estructura remuneratoria del sector público. Agregó que en la actual estructura sobre cómo pueden estructurarse las plantas por grado, la Ley de Bases Generales tiene el criterio de, a igual labor igual remuneración. Agregó que es posible establecer un criterio legal para que las plantas sean estructuradas sobre la base de equidad, de modo de establecer criterios de lineamiento en cuanto a la estructura mínima y máxima. Ello significa establecer un análisis de todas las plantas del sector público.

Añadió que, en estricto rigor, la rebaja implica alterar las normas sobre escalas de remuneraciones, construidas sobre una estructura jerárquica de la Administración. Aseveró que el proyecto se desentiende por completo de esa estructura de definición de rentas sobre la cual está diseñado la totalidad del sector público en nuestro país.

Expresó que la iniciativa complejiza además la reforma al empleo público, uno en donde es indispensable separar las carreras profesionales de las políticas. Este proyecto las confunde a ambas. Afirmó que los datos son especialmente complejos si se considera que cerca del 70% de los empleos en la Administración Pública se encuentran en alguna hipótesis de transitoriedad (contrata y honorarios).

Agregó que las iniciativas de reforma al empleo público se pueden ver perjudicadas por el proyecto en estudio que constitucionaliza buena parte de su regulación. Por lo mismo, reiteró que el origen de la presente iniciativa está vinculado a la dieta parlamentaria.

La reforma, a su vez, genera efectos negativos en sectores que técnicamente no son homologables. Es lo que sucede, precisó, con el Poder Judicial, las empresas públicas o las universidades del Estado.

Afirmó que en todas existen recientes políticas salariales de diverso contenido y propósito.

Sostuvo que la Comisión de Mercados Financieros es un muy buen ejemplo, ya que el Congreso Nacional señaló explícitamente que el propósito central que se busca es tener un régimen de remuneraciones competitivo, entre otras cosas, para atraer talentos desde el sector privado y evitar riesgos de malas prácticas en el sector público. Añadió que a la mencionada institución se le incorporó reglas de inhabilidades e incompatibilidades.

Finalmente, manifestó que estamos ante un proyecto de reforma constitucional que debe circunscribirse sólo a las dietas parlamentarias. Agregó que tiene consecuencias negativas, no analizadas y que deben ser evaluadas cuando se incorpora a otros ámbitos del sector público donde existen otros criterios de consideración.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al profesor de Derecho Constitucional, señor Sebastián Soto**, quien comenzó aclarando que como Consejero del Consejo de Defensa del Estado tiene la calidad de funcionario público. En todo caso, precisó que viene a exponer y entregar su opinión en su calidad de profesor de derecho constitucional.

Inició su exposición defendiendo la regla contenida en el artículo 62 de nuestra Constitución, que se señala 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.”

En relación a la importancia de la dieta parlamentaria, aseveró que tanto el Tribunal Constitucional como la doctrina han manifestado que ésta cumple una función democratizadora (STC. 2868)

Agregó que la Comisión de Constitución del Senado en el año 1948 señaló en un informe que: “La dieta tiende a procurar al representante una situación económica que le asegure su independencia”.

Asimismo, recordó que bajo la Constitución de 1833 y su reforma de 1892 se estableció que los cargos parlamentarios serían gratuitos.

Agregó que, en la carta Fundamental del año 1925, se dispuso en su artículo 44, lo siguiente: “Solo en virtud de una lei se puede: 6.o Fijar la remuneración de que gozarán los Diputados y Senadores. Durante un período legislativo no podrá modificarse la remuneración sino para que produzca efectos en el período siguiente.”.

En la Constitución de 1980 se incorpora la regla del actual artículo 62. Ella posee virtudes y algún defecto. En cuanto a las primeras, la principal, consiste en que evita que los parlamentarios se fijen directamente sus dietas sin referencia a ningún parámetro, y el defecto radica en cierta ambigüedad al hacer la referencia a las asignaciones.

Expresó que en la discusión parlamentaria se intentó, en primer lugar en los años 70, vincular la remuneración de un Ministro de Corte Suprema y posteriormente se modificó a la regla que conocemos hoy.

Luego, hizo presente que la actual normativa busca mantener una cierta equivalencia entre las dietas parlamentarias con las remuneraciones de las autoridades políticas. Añadió que actualmente existe una regla de fijación indirecta y en materia de asignaciones se cuenta con el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.

Estimó que es acertado mantener la regla consagrada en el artículo 62 de la Carta Fundamental. Connotó que estamos ante una disposición inteligente, que evita los defectos que se plantearon bajo la Constitución de 1925.

En relación al proyecto de reforma constitucional en discusión, anunció once propuestas, tanto respecto al artículo permanente como del transitorio.

1.- En cuanto a la ubicación.

Sugirió sacar del artículo 8° la norma propuesta. Reseñó que el Profesor Silva Bascuñán señaló que: "Las Bases de la Institucionalidad constituyen los principios básicos y fundamentales que orientarán nuestro ordenamiento constitucional y cuyo desarrollo se manifestará en el articulado del texto. Son las Normas inspiradoras".

Dado lo anterior, sugirió incorporarla al artículo 62 o a un nuevo artículo 38 bis, puesto que en el artículo 38 se consagran las bases generales de la Administración del Estado.

2.- Se debe evitar la excesiva reglamentación de la Constitución.

Enfatizó que una norma como la propuesta rompe con la tradición constitucional de normas breves y nos acerca a modelos de Constituciones extensas, como la de Brasil o México.

Para lo anterior, propuso eliminar el encabezado. Es decir, suprimir la publicidad de las remuneraciones y dietas. Ello ya existe en el artículo 7, letra d) de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.

3. Competencia de la Comisión.

Sugirió que la competencia debe delegarse a una futura ley, porque no resulta conveniente clausurar su objeto. Perfectamente podría fijar también asignaciones y otros estipendios.

4.- Acotar el ámbito de órganos comprendidos dentro de las competencias de la Comisión.

El proyecto de reforma constitucional enumera casi todos los capítulos de la Constitución, salvo el Banco Central, por razones lógicas. Agregó que incluso comprende a las Municipalidades.

Por otra parte, indicó que no resulta sensato sacar de las materias de ley las normas vinculadas con las remuneraciones de los órganos públicos.

Luego, precisó que la Comisión que se crea no puede saltarse todas las leyes; la atribución constitucional no tiene a su juicio, la especificidad ni la determinación suficiente como para considerar que todas las leyes de remuneraciones pierden su vigencia por la nueva norma constitucional.

Si además se busca deslegalizar, se preguntó cuál es el futuro de la Ley de Reajuste del Sector Público. El Congreso Nacional no puede dejar que esos temas se definan mañana por vía de la litigación ante las Cortes y por los dictámenes de Contraloría General de la República. Agregó que es imprescindible generar una delegación a la ley para que fije cuáles son los órganos políticos comprendidos dentro de la competencia de esta Comisión.

5. Integración de la Comisión.

Sostuvo que la iniciativa propone constitucionalizar la Alta Dirección Pública, puesto que ésta no está consagrada en nuestra Carta Fundamental. Sugirió que la ley y no la constitución, defina el estatuto de sus integrantes; así como las incompatibilidades; la remuneración; la duración en el cargo; las reglas de reemplazo, la cesación en el cargo, etcétera.

6. Otras reglas.

Sugirió suprimir los tres últimos incisos, que dicen relación con la secretaría técnica de la Comisión; el reajuste de las remuneraciones y dietas, y con la regla que dispone que ninguna autoridad pública podrá recibir una remuneración o dieta superior a la que perciba el Presidente de la República.

Constató que no es necesario constitucionalizar el índice de precios al consumidor (IPC), y que tampoco es recomendable establecer un reajuste anual.

Respecto al límite en la remuneración, advirtió que ello no es necesario, ya que puede ser definido por la ley.

Además, aseguró que una norma como ésta, que rige *in actum*, transforma en inconstitucional remuneraciones como las de los Consejeros del Banco Central y de otros funcionarios que aumentan sus remuneraciones por bienios.

7.- Modificación a la iniciativa exclusiva.

Declaró que se agrega una frase confusa, que entrega la iniciativa a los parlamentarios para fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, del Presidente, los Ministros, los diputados y senadores, y de las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale.

Lo anterior significa romper con un principio que nace en nuestro derecho constitucional en el año 1943. Aseveró que perfora toda la filosofía que hay tras la idea de la iniciativa exclusiva del Jefe de Estado.

Reveló que se ha dicho que una de las explicaciones de una norma de tal naturaleza es que buscaría intentar salvar la inconstitucionalidad formal que tendría el presente proyecto. Puesto que, lo que hace la iniciativa en discusión es reducir las remuneraciones de una serie de autoridades. Observó que no es un buen argumento, porque una norma de este proyecto no puede intentar salvar su inconstitucionalidad.

En todo caso, observó que es muy discutible sostener que la iniciativa exclusiva rige también en materia de reformas constitucionales.

En relación a la disposición, transitoria, realizó las siguientes sugerencias:

8) Incorporar con mayor precisión la norma de vigencia.

Ella dispone: “Esta reforma constitucional comenzará a regir una vez que entre en vigencia la modificación a la ley orgánica constitucional a que hace referencia el artículo 8...”

Precisó que la única norma orgánica constitucional a que hace referencia el artículo 8° es la norma vinculada con la declaración de patrimonio e intereses y la administración por terceros del patrimonio de las autoridades.

Asimismo, el inciso primero de la disposición transitoria agrega que la modificación a la ley orgánica constitucional deberá ser presentada mediante un proyecto de ley con urgencia calificada de suma por el Presidente de la República en el plazo de treinta días contado desde la publicación de esta reforma y tramitada en idéntico plazo.”

Hizo presente que es por todos conocidos la institución de las urgencias, y ellas no tienen sanción expresa por su cumplimiento. Atendido lo anterior, sugirió eliminar la regla precedente.

9) Límite a las remuneraciones.

Se mostró partidario de suprimir el límite a las remuneraciones. Ella señala que: “Ningún funcionario de planta, a contrata, ni de dotación a honorarios que se desempeñe dentro de los órganos comprendidos en los capítulos señalados en el artículo 8, podrá percibir una remuneración mayor a la que será establecida para sus respectivas autoridades.”

Enfatizó que la prohibición reduce las remuneraciones en toda la administración. Agregó que si es que el Congreso Nacional quiere avanzar en este proyecto, sugirió acotar la rebaja de remuneraciones y dietas exclusivamente para los parlamentarios y ministros. Y adicionalmente extraer de la escala de remuneraciones a los ministros; permitiendo que el jefe de servicio, el subsecretario, mantenga su remuneración actual. De lo contrario se terminará reduciendo todas las rentas en la administración.

10) Reducción de dieta inmediata.

Recordó que los incisos segundo, tercero y cuarto señalan lo siguiente:

“En el período que media entre la publicación de esta reforma constitucional y la fijación de remuneraciones que establezca la

comisión señalada en el inciso quinto del artículo 8 y la ley orgánica constitucional respectiva, las autoridades de la Administración del Estado y quienes ejercen cargos de elección popular en los órganos comprendidos en los capítulos IV, V y XIV, con excepción de consejeros regionales, alcaldes y concejales, sólo tendrán derecho a percibir el cincuenta por ciento de su remuneración o dieta vigente.

Con todo, para efectos de dar cumplimiento a esta disposición transitoria, la derogación del artículo 62 entrará en vigencia en el momento en que la comisión fije la referida remuneración o dieta de los diputados y senadores en ejercicio.

A todo evento, publicada esta reforma de la Constitución, los Secretarios Generales de cada Cámara del Congreso Nacional procederán a aplicar de pleno derecho en el pago de la dieta a diputados y senadores, un descuento del cincuenta por ciento respecto de la vigente, hasta que la comisión disponga lo que corresponda respecto de las autoridades señaladas. Asimismo, se procederá a la rebaja de las remuneraciones de los Ministros de Estado, según lo dispuesto en el inciso segundo.”

Estimó que estas disposiciones debe redactarse bien para que se sepa con claridad sus destinatarios, además se debe incorporar una cláusula de salida para los parlamentarios, ya que se produce un cambio sustancial en el estatuto de sus remuneraciones.

Reseñó que, en alguna medida eso buscaba la cláusula de la Constitución de 1925 y la de la Constitución de EEUU. La Constitución de 1925 tenía una regla adicional que desapareció en 1980, donde se señalaba que: “Durante un período legislativo no podrá modificarse la remuneración sino para que produzca efectos en el período siguiente”

11) Recursos sobrantes.

En relación a ello, sugirió eliminar la referencia al ahorro, ya que es innecesario, porque si hay un ahorro es solo respecto del año en curso, y la norma caerá en desuso rápidamente.

Agregó que tampoco tiene sentido la norma que autoriza al Presidente de la República, al dictar el texto refundido, coordinado y sistematizado de esta reforma constitucional, para disponer que aquellos asuntos que se remitan al artículo 62, que se deroga, serán regulados conforme lo determina esta reforma constitucional.

Finalmente, detalló que no es necesario dictar el texto refundido de esta reforma. Eso lo hizo el ex Presidente Lagos la última vez con una reforma mucho más completa y por razones simbólicas.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al profesor de Derecho Constitucional, señor Carlos Carmona**, quien en primer lugar, agradeció la invitación de la Comisión.

En segundo lugar, advirtió que le correspondió informar el presente proyecto de reforma constitucional para una entidad pública. Sin embargo, precisó que en ese trabajo no abarcó los aspectos a los que se referirá a continuación.

Seguidamente, indicó que definir la renta de los senadores y diputados es un asunto de la mayor importancia, por varias razones.

Desde luego, porque los parlamentarios cumplen un rol central en una democracia representativa, toda vez que les corresponde participar de manera relevante en el proceso de elaboración de las leyes que rigen al país. Esa labor, la deben desarrollar con autonomía, dignidad y eficacia. No es, por tanto, asunto que se pueda tomar a la ligera y ese es un error que puede generar distorsiones para el funcionamiento del proceso democrático.

Enseguida, manifestó que nuestro sistema, a lo largo de la historia, no ha regulado adecuadamente esta materia. Ello ha expuesto innecesariamente a los parlamentarios ante la ciudadanía.

Señaló que comprendía lo difícil que debe ser para el Congreso Nacional tomar una decisión sobre sus propias rentas. Sobre todo, porque una Cámara ya se inclinó por una posición. También, por las expectativas de rebaja que hay en la opinión pública. Además, explicó que actualmente parece que nadie quiere oír razones contrarias a la rebaja de la dieta.

Sin embargo, subrayó que nadie repara en que, por primera vez en décadas, se están rebajando remuneraciones, no subiéndolas o reajustándolas. Es cierto que el régimen remuneratorio de los parlamentarios tiene rango constitucional (art. 62°). Pero, el camino que se ha escogido termina afectando las rentas de todos los servidores públicos.

Además, a veces la comparación de renta con otros países, no tiene en cuenta varios factores. Por de pronto, que nuestro Congreso Nacional se encuentra físicamente separado de las oficinas principales del Ejecutivo. Ello implica un gasto de traslado. Además, tiene semanas distritales obligatorias. Asimismo, el parlamento se enfrenta con un Ejecutivo fuerte y con grupos de interés bien asesorados. Por otra parte, el Congreso Nacional es demandado por hacer mejores leyes.

Hizo presente que los parlamentarios deben recibir remuneración. La reciben todos los servidores públicos. Distinto es que en el sector público las remuneraciones se fijan por normas; en cambio, en el sector privado, se negocian individual o colectivamente.

Dicha percepción se justifica porque es la contraprestación al delicado trabajo que hacen. También, porque es una garantía constitucional recibir una justa retribución (art. 19 N° 16).

Constató que la Constitución de 1833 guardó silencio en la materia y luego, por reforma constitucional de 1892, consagró expresamente la gratuidad del trabajo parlamentario. Ello era consistente con que los ciudadanos, para ser elegidos diputados y senadores, debían tener una renta (art. 21° y 26°).

De ahí que cuando se estableció en la Constitución de 1925 la dieta parlamentaria, se buscó asegurar que todas las personas pudieran aspirar a ser parlamentarios. Por eso, se eliminó la exigencia de renta y se les garantizó una remuneración. Sin renta, los que no tienen ingresos, no pueden asumir esta función de representación.

La consagración de esta renta, en 1924, mientras se esperaba la dictación de la nueva Constitución, provocó lo que se conoce como “ruido de sables”.

A veces, cuando se habla del cambio del régimen político, para equilibrar los poderes, se piensa en grandes ajustes. Pero dicho equilibrio a menudo tiene que ver con las remuneraciones. El Ejecutivo, cuando tramita un proyecto de ley, tiene un grupo grande de asesores a cargo del proyecto. La asesoría calificada también se observa en los grupos de interés, que reclutan a los mejores profesionales que los puedan ayudar. Sin embargo, quien tiene que tomar la decisión sobre la ley, es decir, el parlamentario, tiene limitaciones para obtener la mejor asesoría por los topes remuneratorios. El equilibrio entre el Ejecutivo y el Congreso, pasa también por estos detalles.

Sin embargo, aclaró que el asunto de las rentas de los parlamentarios no ha sido bien resuelto por la normativa que la regula.

En seguida, recordó que la Constitución de 1833, hasta el año 1892, no se refería a la materia. Por reforma constitucional de ese año, se estableció expresamente la gratuidad (art. 21°). Las constituciones previas, tuvieron dos posiciones. La de 1814, estableció que “su servicio será sin más sueldo que la gratitud de la Patria”. La de 1818 y la 1822, en cambio, establecieron remuneraciones. La de 1823 y la de 1828 no decían nada en la materia.

La Constitución de 1925, por su parte, entregó a una ley la fijación de la remuneración de los parlamentarios (art. 44° N° 6), agregando que durante el periodo legislativo no podía modificarse la remuneración, salvo que rigiera para el periodo siguiente (art. 44° N° 6).

Sin embargo, este sistema de determinación por ley, tuvo tres periodos.

El primero, fue entre 1925 y 1941. Por disposición constitucional transitoria, se fijó una renta mientras se dictaba la ley respectiva (disposición octava). Dicha ley se dictó en 1941 y fue la ley N° 6.922.

El segundo periodo, entonces, consistió en un monto fijado por ley. Duró hasta el año 1965. Durante este periodo, numerosas leyes otorgaron reajuste a ese monto; y otras otorgaron asignaciones especiales.

El tercer periodo, se inicia el año 1965. Ese año se dictó la ley N° 16.250. A partir de ese instante, la renta de los parlamentarios fue equiparada al sueldo base de un Ministro de la Corte Suprema.

Sin perjuicio de ello, expresó que diversas leyes establecieron algunos privilegios remuneratorios. Por ejemplo, pases libres en transporte de empresas del Estado (LAN y Ferrocarriles); previsión social especial (Ley N° 11.745), y franqueo especial en correos.

Agregó que la Constitución de 1980, hizo tres cosas respecto de la Constitución de 1925. Por de pronto, dejó de listar en las materias que eran propias de ley, la fijación de remuneraciones de los parlamentarios. Enseguida, estableció que los parlamentarios reciben como “única renta una dieta”. Finalmente, asoció la remuneración de los parlamentarios a las de los Ministros de Estado. Estos reciben como renta una dieta, “equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a estos correspondan” (art. 62°).

Sostuvo que, en la actualidad, los parlamentarios no tienen sistema previsional especial. Cotizan en AFP y pueden afiliarse a Isapre o Fonasa. Por esas rentas tributan. Además, por exigencia de la Ley de Probidad (ley N° 20.880/2016), están obligados a declarar cualquier ingreso adicional, en su declaración de intereses y patrimonio, el que es público.

Como se observa, para el Congreso Nacional nunca ha sido fácil decidir sobre sus rentas.

En primer lugar, porque por una norma transitoria, fue la propia Constitución de 1925, la que fijó el monto de la remuneración. Ese monto quedó establecido hasta 1941, en que el legislador asumió el encargo que le había hecho la norma permanente de fijar la remuneración de los congresales.

En segundo lugar, porque la determinación por ley, duró hasta 1965. Ahí se equiparó la renta de un parlamentario a la de un Ministro de la Corte Suprema. Ello duró hasta el año 1973. Con ese sistema, el Congreso no tenía que pronunciarse directamente sobre sus propias remuneraciones.

En tercer lugar, la Constitución de 1980 equiparó las rentas a las de un Ministro de Estado.

Declaró que lo anterior es importante, porque sólo entre 1941 y 1965 el Congreso fijó sus rentas.

Sostuvo que el proyecto de reforma constitucional recoge esta lógica, en el sentido que encarga a una Comisión Externa determinar las remuneraciones de los parlamentarios.

Ello contrasta con el régimen de otros países, en que una ley lo determina. También contrasta con el régimen general de los servidores públicos, en que su renta la fija el legislador.

Agregó que asociar la renta de los parlamentarios a la de los Ministros de Estado ha generado varias dificultades.

En primer lugar, los Ministros son funcionarios públicos y se rigen por la Escala Única de Sueldo (DL N° 249). Ello implica que tienen definido por ley su remuneración. Como por sobre ellos sólo está el Presidente de la República, de quienes son sus colaboradores directos e inmediatos (art. 33°, Constitución), y están en la cúspide de los Ministerios (art. 23°, 24° y 25°, LOCBGAE N° 18.575), sus remuneraciones son de las más altas del sector público, al estar en la cúspide de la Escala Única de Sueldo (que define la remuneración de cada funcionario en base al grado).

En segundo lugar, el Estado, en los últimos 30 años, tomó la decisión de mejorar las remuneraciones de todo el sector público, sin perjuicio de los reajustes anuales. Ello incluyó a los Ministros de Estado (por ejemplo: ley N° 19.863, que creo que la Asignación de Dirección Superior). Por lo mismo, la renta de los parlamentarios creció con esos aumentos.

Finalmente, precisó que la renta de todos los funcionarios tiene dos componentes. Por una parte, un sueldo base. Ese es

el que fija la EUS (o la escala de fiscalizadores, DL N° 3551). Y, por la otra, las asignaciones. El problema de estas últimas, es que no son asimilables a la labor de los parlamentarios. Desde luego, estas asignaciones tienen que ver con si un Ministro tiene título o no, con la función crítica, con la antigüedad, con el cumplimiento de metas, etc. Enseguida, un Ministro cuenta con toda la infraestructura ministerial. El Ministerio pone a su servicio, oficina, personal, auto, traslados, etc. El parlamentario, en cambio, no tiene ese sistema. Por tanto, hubo que crear asignaciones especiales para estos ítems. Y a través de la ley N° 20.447/2010, se crearon dos órganos importantes en relación a estas asignaciones. Por un lado, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias (CRAP), encargado de fijar el monto, destino, reajustabilidad y criterios de usos de las asignaciones. Por la otra, se creó el Comité de Auditoría, encargado de controlar el uso de estos fondos.

Hizo presente que el Derecho Comparado tiene distintas formas de regular en la Constitución las rentas de los parlamentarios.

En primer lugar, muchos países establecen expresamente que estas rentas son pagadas con fondos públicos.

En segundo lugar, destacó que algunas constituciones establecen finalidades para estas remuneraciones. Por ejemplo, la Constitución alemana dice que esta compensación debe ser “adecuada” y que “asegure su independencia” (art. 48° N° 3).

En tercer lugar, indicó que la gran mayoría de las Constituciones entregan a la ley definir el monto de esta remuneración. Sin embargo, algunas hacen excepción a esta regla. Por ejemplo, en España las Cámaras fijan la asignación que reciben Diputados y Senadores (art. 71.4.). En Irlanda, una Comisión independiente debe hacer recomendaciones y el parlamento debe considerar esa propuesta (art. 219. 2 y 3.).

En cuarto lugar, señaló que algunos países establecen un quórum especial de aprobación. Así, por ejemplo, en los Países Bajos se requiere de 2/3 para ello (art. 63°).

Seguidamente, opinó que el proyecto de reforma constitucional despachado por la Cámara de Diputados, es bien complejo.

En primer lugar, porque se les aplica no sólo a los parlamentarios, sino que a casi la totalidad de los órganos del Estado.

En segundo lugar, porque establece que las rentas serán fijadas no por ley, sino que por una Comisión, asesorada por el Banco Central.

En tercer lugar, porque establece una rebaja remuneratoria del 50% de la remuneración o dieta.

En cuarto lugar, porque establece un doble tope de remuneración. Por una parte, respecto de toda autoridad pública, nadie puede percibir una renta superior a la que perciba el Presidente de la República. Por la otra, porque el resto de los funcionarios, sea que esté en planta o a contrata, incluso si está contratado a honorarios, no puede percibir una remuneración mayor a la que esté establecida para sus respectivas autoridades.

En quinto lugar, indicó que la norma propuesta se encuentra regulada en el artículo 8° de la Constitución, entrando en detalle impropios de la Base de la Institucionalidad. En este mismo sentido, hay reglas establecidas en la norma transitoria (vigésima novena), que en realidad son permanentes (el tope remuneratorio para el resto de los funcionarios que no son autoridades, de no ganar más que sus jefes).

En sexto lugar, expresó que la reforma determina que una Ley Orgánica Constitucional regulará esta materia. Pero esta referencia se hace en la norma transitoria, no en la permanente. También, no se señala bien el ámbito de esta ley. Asimismo, obliga a presentar una ley al Presidente de la República, en 30 días, y al Congreso a tramitar en igual plazo. Además, de su vigencia, depende la entrada en vigencia de la reforma. Sin embargo, la rebaja de renta del 50%, se aplica inmediatamente publicada la reforma y rige hasta que la Comisión que fije las rentas las determine.

Finalmente, expresó que hay lenguaje ambiguo que puede generar dificultades. Por ejemplo, se habla de “autoridades y jefaturas” (art. 8°). Y luego se habla de “autoridad pública” (art. 8°). Ello puede generar dificultades respecto de a que funcionarios se aplican. Enseguida, la enunciación de los órganos a los cuales se impone es muy genérica. Por ejemplo, se habla de “las empresas”, sin que se haga ninguna distinción entre empresas públicas creadas por ley y sociedades del Estado; y sin que se distinga la nomenclatura de sus autoridades, que es distinta a los de los órganos de la Administración.

Seguidamente, y en relación a la fijación de la remuneración de los parlamentarios, destacó, en primer lugar, que es interesante el régimen de que sea una Comisión la que fije cada cuatro años la remuneración. Eso evita que sea el Parlamento el que tenga que involucrarse en esta materia y se le acuse de estar beneficiándose. Se trata de un órgano externo, objetivo, imparcial y técnico. Asimismo, es un sistema que hoy día existe para el Banco Central (art. 8° Ley N° 18.840). Y ese régimen también lo tienen algunas empresas públicas. Por ejemplo, Codelco y Enap. Todas estas entidades tienen como estatuto base, no el Estatuto

Administrativo, sino que el Código del Trabajo. Además, el régimen que se propone, tiene algunas diferencias con el que los rige. En el caso del Banco Central, las diferencias son las siguientes. Por de pronto, la remuneración se fija por decreto supremo, previa propuesta de la Comisión. Enseguida, la Comisión tiene parámetros explícitos (las remuneraciones para los más altos cargos ejecutivos de las empresas bancarias del sector privado que se encuentren vigentes). Asimismo, la propuesta de la Comisión es cada dos años. Finalmente, el sistema del Banco Central no tiene topes ni reajustabilidad automática. Lo mismo, tratándose de las empresas, pues la Comisión Externa sólo propone al Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, sostuvo que la rebaja de remuneraciones que establece el proyecto no es definitiva. Es hasta que la Comisión fije su propuesta remuneratoria. Esta propuesta puede terminar en un incremento, sólo que con un tope (la renta del Presidente de la República). Es importante reiterar que lo que se está estableciendo es una rebaja remuneratoria. Es cierto, explicó, que esto se hace por reforma constitucional, pero sigue siendo una rebaja al final y al cabo.

En tercer lugar, indicó que este tope de renta, es complejo, pues no se indica si abarca las asignaciones. El Presidente de la República, por ejemplo, tiene una remuneración fijada por ley. Esta comprende un sueldo base y asignaciones. Pero tiene una organización destinada a apoyarlo en esa tarea, que asume el financiamiento de su labor. Es el servicio público de la Presidencia de la República (DL N° 3529/1980; artículo 49°, LOCBGAE). En el presupuesto de este organismo, está el financiamiento de oficinas, personal de apoyo, traslados, etc. La normativa debería aclarar cómo opera este tope. Tratándose de los Ministros de Estado, la rebaja puede generar ciertas dificultades. Por ejemplo, la Asignación de Dirección Superior de la ley N° 19.863, establece una suerte de dedicación exclusiva. Por lo mismo, preguntó si la rebaja implica mantener esa dedicación.

Agregó que la disminución de remuneraciones también puede generar ciertas distorsiones. Desde luego, se concentra en las autoridades superiores. Ello puede implicar que subordinados terminen ganando más que ellos. Enseguida, estas autoridades toman decisiones muy importantes. Recordó que algunas reparticiones tienen presupuestos elevadísimos. Asimismo, se generan dudas respecto de su impacto en asignaciones, como la de Dirección Superior (ley N° 19.863), que tiene dedicación exclusiva. Del mismo modo, la rebaja en algunas autoridades generará un cuestionamiento respecto de los ingresos que no son afectados.

Luego, aseveró que el impacto del nuevo sistema en los funcionarios públicos, también es delicado, por varias razones.

En primer lugar, se termina con la regulación remuneratoria mediante una ley de las autoridades y jefaturas de los órganos del Estado. Las remuneraciones serán fijadas por una Comisión. En la actualidad, la regla constitucional prescribe, en el artículo 65°, inciso 4°, N° 4, que es materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República “fijar, modificar, conceder, o aumentar remuneraciones”.

En segundo lugar, señaló que otro impacto de la reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados, consiste en escindir la jefatura de los órganos del resto del personal. Mientras la jefatura se regirá por este nuevo sistema, el resto del personal seguirá sujeto a las escalas de sueldo, donde la remuneración de cada funcionario depende de dos factores: del grado que ocupe en la escala; y de las asignaciones a las que pueda acceder. Sin embargo, el sistema tendrá una complejidad para estos funcionarios subalternos, pues no podrán ganar más que las jefaturas.

En tercer lugar, hizo presente que el sistema actual tiene una estabilidad temporal. Las remuneraciones son fijadas por la ley; mientras esta no se cambie, sigue rigiendo el monto establecido. El nuevo sistema, por su parte, implica la fijación de remuneraciones de modo temporal, cada cuatro años.

En cuarto lugar, destacó que el sistema actual tiene un piso. Las remuneraciones, en general, no disminuyen; se consideran derechos adquiridos. En cambio, el nuevo sistema es variable. Las remuneraciones dependerán de los factores que la comisión encargada de determinarlas pondere. En teoría, puntualizó, la remuneración fijada por la Comisión debería siempre ascender. Pero podría, hipotéticamente, bajar. Eso generaría un problema en las remuneraciones, que no podrían superar ese tope. Ello conllevaría una rebaja de estas. Argumentó que todo lo anterior, plantearía una discusión sobre si eso es posible, por estar involucrados derechos adquiridos y por la protección del trabajo.

Asimismo, subrayó que el proyecto propone establecer un tope de renta, pues ninguna autoridad pública puede percibir una remuneración superior a la que perciba el Presidente de la República. Del mismo modo, ningún funcionario puede recibir una remuneración superior a la que se fije para sus respectivas autoridades.

En quinto lugar, expresó que el sistema actual es uniforme, en el sentido que la escala única de sueldos establece un piso mínimo común. El nuevo sistema, por el contrario, permitirá distinguir remuneraciones entre las distintas autoridades y jefaturas.

En sexto lugar, precisó que el sistema actual no tiene reajuste automático, ya que éste depende de una ley de reajuste. Por una práctica, existe una ley de reajuste anual de los funcionarios. Pero no

hay obligación de establecerlo. El nuevo sistema, por su parte, establece una reajustabilidad automática anual. Ello puede presionar al reajuste general del sector público. Lo más probable es que los gremios representantes del funcionariado, exijan como piso el reajuste que se da a las autoridades y jefaturas.

Finalmente, indicó que el nuevo sistema impacta en el diseño de la Alta Dirección Pública. Como esta se aplica a los directivos públicos, pueden coincidir con autoridades y jefaturas a quienes se aplica el nuevo sistema remuneratorio. El punto es que este sistema de reclutamiento mediante concurso, se construye sobre la base de una asignación de carácter permanente y que se percibe mensualmente, sin perjuicio de los incrementos por convenio de desempeño. Como el sistema ya no necesita este tipo de asignación, porque la remuneración la fija la Comisión, habría que hacer un conjunto de ajustes legales.

En relación a la Comisión que fijará las rentas, manifestó que es necesario regularla más, o establecer que la ley lo hará. Desde luego, porque decidirá sobre un tema demasiado sensible. Por tanto, tiene que tener regulación respecto de inhabilidades, incompatibilidades, formas de tomar sus acuerdos. Enseguida, porque debería tener algunos parámetros para determinar la renta.

Añadió que el proyecto propone suprimir el artículo 62, que es el que establece la dieta. Sin embargo, ello tiene efecto sobre los ex Presidentes. A ellos se les aplica el mencionado artículo. Así como está la reforma, no habiendo ninguna norma en sentido contrario, los ex Presidentes perderían el beneficio de recibir una renta equivalente a la de los parlamentarios.

Estimó que si la Constitución les reconoció la dignidad de ex Presidentes, a quienes se desempeñaron por un periodo completo en el cargo de Presidente de la República (art. 30), es complejo establecer la supresión de la dieta que se les otorgó.

Agregó que, sin duda, cuando se ponen en el debate ciertos temas, todo se debe discutir, sin que existan cotos vedados. Pero los ex Presidentes deberían estar al margen de debates que afectan dicha dignidad reconocida constitucionalmente.

Sostuvo que el proyecto debiera definir una mejor inserción en el texto constitucional. También, debiera reducir el ámbito de los sujetos afectados por sus disposiciones. En lo posible, centrarse en la regulación de la remuneración de los parlamentarios. Además, regular lo menos posible para que sea la ley la que detalle el sistema. Asimismo, debiera aprovechar la experiencia regulatoria de otros países y tener

presente todas las dificultades que ha generado la regulación de la remuneración parlamentaria en la Constitución de 1925 y en la de 1980.

Finalmente, afirmó que debieran corregirse ciertos ajustes técnicos que pueden entorpecer la aplicación de la normativa.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al profesor de Derecho Constitucional, señor Arturo Fermandois**, quien agradeció la invitación de la Comisión a exponer sobre el presente proyecto de reforma constitucional.

Indicó que, si se revisan los ejes de la presente iniciativa, se pueden advertir los siguientes:

1. Publicidad de las remuneraciones y dietas.
2. Fijación de las remuneraciones y dietas:
3. Límite máximo de remuneración o dieta.
4. Derogación de la regla de equivalencia constitucional entre dieta parlamentaria y renta de ministros de Estado (art. 62).
5. Excepción especial a la iniciativa exclusiva por efecto de nuevo artículo 8º, incisos 5, 6, 7, 8 y 9 (artículo 65, número 4).
6. Vigencia diferida de reforma y mandato al Presidente y Congreso para enviar proyecto de ley orgánica constitucional con suma urgencia (art. 8º).
7. Disminución transitoria de la remuneración de:
 - a. Autoridades de Administración del Estado
 - b. Autoridades y cargos de elección popular en los órganos de Gobierno, Congreso Nacional y Gobierno Regional.
 - c. Parlamentarios.

En relación al proyecto, se preguntó si cabe una objeción de constitucionalidad a una reforma constitucional.

Señaló que hay consenso en la doctrina que es posible hacer objeciones de forma, de acuerdo a lo que prescribe el artículo 93 número 3 de la Constitución Política de la República.

En cuanto a la constitucionalidad de fondo, expresó que la doctrina se encuentra dividida, sin embargo, es creciente su aceptación. Agregó que el poder constituyente está limitado por los derechos fundamentales y los principios esenciales del régimen democrático, tesis que fue recogida por la reciente reforma constitucional de la ley N° 21.200, que modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República, instancia en la que se dispone que: “El texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”.

Seguidamente, estimó prudente que se haya excluido al Banco Central de fijar las remuneraciones, ya que implicaba una situación de conflicto de interés, al tener que determinar el salario de las autoridades que designa a sus integrantes.

Sin embargo, advirtió que subsiste una situación objetiva de conflicto de interés en el proyecto, ya que las autoridades designan parcialmente a los integrantes de la comisión que les fijan la dieta, y el Senado remueve parcialmente a quiénes nombran a la Comisión.

Sostuvo que, para la determinación de las rentas de las altas autoridades públicas, en el derecho comparado se suele recurrir al Congreso Nacional. Así se hace en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y en la Constitución española.

Destacó que la presente iniciativa contiene defectos sistémicos, en las siguientes materias:

a. Coherencia fiscal.

Constató que el proyecto no es armónico con la figura presidencial como primer y último responsable de las finanzas públicas. Añadió que se lo excluye completamente del proceso, salvo a través de designaciones de miembros de la Comisión.

b. Representación política.

i. El proyecto es inconsistente con la primacía representativa del Congreso Nacional, ya que no sólo se lo sustituye por un órgano no electo en la definición de políticas públicas fundamentales, sino que se lo somete a ese órgano.

ii. Se priva al Poder Legislativo de un elemento intrínseco de su existencia. Se crea un órgano legislador sectorial.

Equivaldría a sustraer de los tribunales facultades jurisdiccionales y trasladarlas a un órgano anómalo.

c. Legitimidad de la ley. El proyecto no es armónico con la noción de la ley como norma jurídica de mayor legitimidad (esto justifica, por ejemplo, que sólo la ley pueda establecer impuestos, crear tribunales de justicia, establecer delitos). Ninguna otra norma, incluyendo las que dicte la Comisión, gozarán de igual legitimidad.

d. Historia constitucional. No es armónico con nuestra historia constitucional.

e. Autonomía y riesgo. Puede afectar la autonomía de órganos públicos que no participarán en el nombramiento de miembros de la Comisión, como por ejemplo, el Poder Judicial.

Seguidamente, precisó que la iniciativa utiliza una técnica legislativa inconveniente, ya que en primer lugar se produce una constitucionalización y rigidez exageradas. Agregó que el proyecto incorpora detalles que no son propios de una norma constitucional, como por ejemplo, el reajuste por IPC, máxime considerando que el Capítulo I, Bases de la Institucionalidad, está dedicado a los grandes principios y valores de nuestro sistema. Nótese que el actual art. 8° ya es el más largo del Capítulo I y contiene excesivo detalle.

Asimismo, precisó que impone plazos rígidos, y en este caso brevísimos, para la dictación y aprobación de la ley, lo que es riesgoso porque pueden no cumplirse, sin que exista claridad respecto de la sanción o consecuencias. Además, podría forzar la aprobación de normas deficientes o al menos sub-óptimas.

En cuanto a la reducción del cincuenta por ciento de las remuneraciones o dietas, criticó la ausencia de una transición para la mencionada rebaja a autoridades no legislativas, lo que podría ser incompatible con otros preceptos de la Constitución (art. 19 N°24 y N°26). Lo anterior puede significar la vulneración de derechos adquiridos y de la legítima confianza. Constató que también dará lugar a acciones ante instancias internacionales.

Adicionalmente, planteó que en la iniciativa en estudio hay vaguedad en los términos. Indicó que no es claro el alcance de la expresión “Autoridades de la Administración del Estado” y considerando las graves consecuencias que ello puede acarrear, su interpretación debiera ser restringida, o al menos estricta.

Manifestó que el proyecto de reforma constitucional en estudio configura una innecesaria proliferación de órganos

de rango constitucional. Agregó que falta remisión con contenidos específicos a la ley orgánica constitucional, la que deberá establecer, entre otros:

- Requisitos de nombramiento de los miembros de la Comisión (más allá de la afiliación previa que exige el Proyecto, la que también debería pasar a la ley)

- Criterios para definir el monto de las remuneraciones, vinculantes para la Comisión.

- Mecanismos y formas de control de la Comisión.

Seguidamente, recomendó un texto del siguiente tenor: “La ley creará una entidad encargada de fijar las remuneraciones de las autoridades y altos funcionarios del Estado. Dicha ley establecerá la organización, funcionamiento y atribuciones de esa entidad, así como los procedimientos, requisitos, criterios de definición de remuneraciones y categorías de cargos sometidos a su competencia.”

Finalmente, propuso la dictación de una ley complementaria con los contenidos mínimos sugeridos, y reiteró la necesidad de determinar un período transitorio con la finalidad de respetar las remuneraciones de los funcionarios actuales, o al menos, establecer un plazo de transición de algunos años.

Una vez concluidas las exposiciones precedentes, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Honorable Senador señor Huenchumilla**, quien agradeció las exposiciones, toda vez que la Comisión tiene una serie de dudas respecto al presente proyecto de reforma constitucional.

Constató que las remuneraciones de los ministros y de los parlamentarios están consagradas en el actual artículo 62. Sin embargo, precisó que la remuneración del resto de la Administración del Estado se regula por ley.

Por otro lado, expresó que existe una estructura que se ha ido construyendo durante décadas, en orden a que la conducción de la política fiscal y de los sistemas presupuestarios recae en el Ejecutivo.

Agregó que como los parlamentarios carecen de iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, para salvar lo anterior, se presenta una reforma constitucional vía moción. Estimó que lo anterior configura una incoherencia sistémica en la interpretación de la Constitución.

Reconoció que los parlamentarios están insertos dentro de un contexto político social. Por lo tanto, preguntó si es posible propender a disminuir la desigualdad que existe en materia salarial, mediante una reforma constitucional.

Finalmente mostró su conformidad respecto a la posición de Ejecutivo manifestada al comienzo de la sesión de involucrarse en la tramitación de este proyecto.

Seguidamente, **el Honorable Senador señor Allamand** agradeció las exposiciones y afirmó que ellas dan luces de las imperfecciones que contiene esta iniciativa.

Recalcó que nuestra Carta Fundamental, en su artículo 65 fija las materias que son de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Dado lo anterior, consultó si por vía de moción parlamentaria puede reformarse la Constitución en las materias que corresponden a la mencionada iniciativa presidencial.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe, ofreció la palabra **al profesor de Derecho Constitucional, señor Sebastián Soto** quien señaló que existen tres puntos de vista para intentar encaminarse a una respuesta.

La primera, corresponde a una discusión que en el derecho comparado es infinita, respecto a las reformas constitucionales inconstitucionales. Es decir, puede una reforma a la Constitución ser inconstitucional porque su contenido es inconstitucional. Agregó que existe, para ello, dos o tres respuestas. La primera es afirmativa, porque la Constitución dice que hay normas pétreas (Alemania); la segunda es también afirmativa, dado que la jurisprudencia de los tribunales constitucionales ha señalado que hay normas intangibles (India, Sudáfrica). Es decir, la reforma constitucional es inconstitucional si choca contra un corpus de normas inmodificables. Finalmente, la respuesta negativa, que consiste en que el poder constituyente derivado no tiene limitaciones si es que la Constitución expresamente no se las impone. Aseveró que este último caso sucede en Chile.

Luego, se preguntó si es posible que una reforma constitucional sea inconstitucional por inconstitucionalidad de forma. Ratificó que respecto de ello, no hay duda.

Finalmente, señaló que se debe resolver la cuestión sobre la iniciativa exclusiva en materia de reformas constitucionales. Agregó que el Senado es la única Cámara que tiene un control de admisibilidad riguroso. Constató que dicha Cámara nunca ha declarado

inadmisible una reforma constitucional, iniciada en moción, por corresponder a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Detalló que el artículo 65 dispone en su inciso tercero: “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.”. Luego, en el encabezado del inciso siguiente señala: “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:.....”. Es decir, en este último caso al no distinguir entre proyectos de ley y de reforma constitucional, por un argumento de texto, se estaría estableciendo la prohibición de presentar una moción, en ambos casos sobre las materias que en el inciso cuarto se especifican.

Aseveró que, dado que la modificación de las remuneraciones está considerada dentro del inciso cuarto, se podría quizás entender que la reforma en estudio es inadmisibile.

Luego, se preguntó si la Carta Fundamental posee un contenido excluyente. Es decir, si se puede elaborar un argumento constitucional para decir que determinada regla o norma no puede entrar a la Constitución, porque sólo puede ser materia de ley. Se mostró contrario a dicha posibilidad. Por lo tanto, aseguró que no hay argumento constitucional para oponernos a transformar la Constitución en un texto completamente reglamentario.

Finalmente, expresó que no se puede discutir sobre el contenido sustancial de la reforma en estudio; sí podemos discutir, con precedentes en contra, de la iniciativa en torno a esta reforma, y tampoco se puede discutir respecto a si el contenido de la reforma es inconstitucional porque no cabe dentro de la Constitución, ya que no existe una regla supraconstitucional que nos impida discutir esta materia.

Seguidamente, **el profesor señor Luis Cordero** ratificó que estamos ante un mal proyecto, porque tiene un efecto sistémico y posee errores desde el punto de vista estructural.

Sostuvo que la regla establecida en el artículo 127 de nuestra Carta Fundamental, neutraliza la discusión de la iniciativa exclusiva, porque transforma la regla y determina que las reformas constitucionales no tienen iniciativa exclusiva. Por lo tanto, las limitaciones que contiene la regla antedicha, vienen dadas por el inciso primero del artículo 65 que señala: “Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la

República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.”. Es decir, la racionalidad de la iniciativa exclusiva está dada sobre la base del funcionamiento de la ley y la idea sobre la cual está pensado el artículo 127 es de apertura, porque entiende que en una discusión de poder constituyente derivado es legítima la deliberación de los parlamentarios. Ello explica que el proyecto en estudio tenga un incentivo muy perverso al tener normas de detalle, tan reglamentarias, porque en rigor está sustituyendo una norma legal a nivel constitucional.

Seguidamente, **el profesor señor Fernandois** aseveró que las limitaciones al constituyente derivado corresponden a un tema discutido por la doctrina. Estimó que sí existen limitaciones de fondo. Hizo presente que, en relación a los derechos de las personas afectadas en sus remuneraciones, el constituyente tiene limitaciones que se tratan con la máxima deferencia. Señaló que no le cabe duda respecto a la inconstitucionalidad de la presente reforma constitucional en materia de fondo. En todo caso, señaló que este es un tema debatible, porque significa poner cortapisas al constituyente.

Recordó que hay autores que sostienen que sólo el poder constituyente originario puede refundar todo en pro de la armonía y sistematicidad constitucional. Por lo tanto, el poder constituyente derivado no estaría facultado a introducir una anomalía como la que se plantea en la presente reforma.

Finalmente, estimó que la presente iniciativa es inédita y tiene problemas que es relevante corregir..

Luego, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al profesor señor Carmona**, quien indicó que hay alrededor de diecisiete reformas constitucionales a la Constitución del 80' que son mociones, como aquella que establece la obligatoriedad de la educación parvularia en su segundo nivel de transición. Afirmó que dicha reforma implica gasto.

Agregó que el artículo 127 se modificó el año 2005 y que en esta materia no hay más límite a la iniciativa que el quórum de aprobación.

El Honorable Senador señor De Urresti consultó a los profesores si fueron invitados a la discusión de la presente iniciativa en el primer trámite constitucional.

Al respecto, se hizo presente que en el primer trámite constitucional no fueron invitados profesores de derecho administrativo y derecho constitucional.

IDEA DE LEGISLAR

Concluidas las exposiciones precedentemente descritas, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, sometió a aprobación en general este proyecto de reforma constitucional.

- **La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por la unanimidad de sus integrantes, Honorables Senadores señores Allamand, De Urresti, Harboe, Huenchumilla, y Pérez, aprobó en general este proyecto de reforma constitucional.**

Al fundamentar su votación favorable a esta iniciativa, los integrantes de la Comisión señalaron lo siguiente:

El Honorable Senador señor Pérez expresó que tomando en consideración las intervenciones escuchadas durante la discusión del proyecto de reforma constitucional queda de manifiesto lo deficiente de la actual redacción de esta iniciativa. Agregó que ella no resuelve el tema de la falta de equidad de las remuneraciones, sino que por el contrario genera incertidumbre en el aparato público.

Manifestó que el Senado deberá realizar modificaciones sustanciales a este proyecto durante su discusión en particular, ya que la Cámara de Diputados aprobó un proyecto que posee muchas deficiencias y que no fue discutido con la seriedad y profundidad necesaria. Agregó que lo anterior debe ser subsanado durante el análisis pormenorizado de su articulado.

Seguidamente, **el Honorable Senador señor Allamand** expresó que votaba favorablemente este proyecto. Añadió que la iniciativa se debe acotar a los cargos parlamentarios y a los ministros, mas no al resto de las autoridades que ella incluye, por todas las razones escuchadas durante el debate.

Indicó que es importante sentar como principio que las remuneraciones deben ser establecidas por un organismo distinto e independiente a los sujetos regulados por la norma.

Hizo presente que estamos ante una iniciativa, desde el punto de vista técnico, muy defectuosa en múltiples aspectos, los que deben ser corregidos durante la discusión en particular.

Finalmente, señaló que mantiene su duda respecto al precedente que puede significar de que a través de una reforma constitucional, iniciada en una moción, se pueda afectar al conjunto del edificio constitucional. Lo anterior debido a que estamos ante una materia altamente controvertida y ante la cual el Senado debe ser muy riguroso.

El Honorable Senador, señor De Urresti, manifestó que votaba favorablemente esta iniciativa. Asimismo, anunció que, el proyecto de reforma constitucional tiene un propósito que comparte absolutamente. Asimismo, se mostró partidario de revisar las remuneraciones de los parlamentarios, y en general de las máximas autoridades públicas. Abogó por una mayor equidad, con la finalidad de disminuir la brecha entre las altas y las bajas remuneraciones. Agregó que el Parlamento puede dar una señal al respecto.

No obstante lo anterior, mostró su preocupación, de que en el primer trámite constitucional no se haya escuchado a más especialistas en derecho constitucional y administrativo, antes de resolver sobre esta materia.

El Honorable Senador señor Huenschumilla señaló que estamos votando en general sobre la idea de legislar. En ese sentido, expresó que ha planteado una serie de observaciones del orden político constitucional. A través de las exposiciones se ha ratificado que estamos frente a un proyecto complejo, difícil, que genera muchas dudas y que posee problemas de técnica legislativa. Sin embargo, en relación a la idea de legislar, ésta se enmarca dentro de un problema político, que nace de la profunda desigualdad que existe en Chile en materia de ingresos, que abarca tanto al sector público como al privado.

Apoyó la idea de legislar, teniendo presente que durante la discusión en particular se debe recurrir a una técnica legislativa muy refinada para poder obtener un buen proyecto de reforma constitucional que regule estas materias.

Finalmente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, manifestó que es importante llevar a cabo una actualización del sistema de fijación de remuneraciones. Agregó que se ha aclarado que los parlamentarios no se fijan sus dietas, sino que esto se lleva a cabo mediante la aplicación de una norma constitucional.

Se mostró partidario de un cambio relevante en la dieta parlamentaria, pero incluyendo las remuneraciones de las autoridades políticas. Estimó relevante dejar sentado el principio de que no son asimilables las dietas de los legisladores con las remuneraciones del sector público, particularmente aquellos funcionarios que están sometidos a carrera

funcionaria, y los miembros del Poder Judicial. En consecuencia, anunció que en la discusión particular presentará indicaciones con el objetivo de corregir la iniciativa, para circunscribirla a las autoridades de designación política y a miembros del Parlamento.

Luego, manifestó su preocupación por los defectos que presenta el texto del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados y su falta de consideración a los problemas que se han detectado en estas sesiones la Comisión. Agregó que en su actual redacción se reduciría directa o indirectamente las remuneraciones de todos los funcionarios públicos, cuestión que no es el propósito de este proyecto.

Recalcó que un aspecto relevante consiste en disminuir las dietas parlamentarias y los sueldos de los ministros de Estado y otra muy distinta es afectar las remuneraciones de los funcionarios públicos.

Finalmente hizo un llamado a que este tipo de proyectos sea discutido con mayor rigurosidad para efectos de evitar malas interpretaciones en torno a ciertas demoras en la tramitación.

Afirmó que todos los miembros de la Comisión coinciden con la idea de legislar. Expresó que es indispensable que el Ejecutivo, tal como lo anunció el Ministro, señor Ward, presente indicaciones para circunscribir esta iniciativa a las autoridades que corresponden y en la forma que se ha planteado precedentemente.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe el texto del proyecto de reforma constitucional despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os propone aprobar en general:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República:

1. Agréganse en el artículo 8° los siguientes incisos quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno:

“Son públicas las remuneraciones y dietas de las autoridades y jefaturas de la Administración del Estado y de los órganos

comprendidos en los capítulos IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIV, y de las empresas y universidades del Estado, las cuales serán fijadas cada cuatro años por una comisión integrada por dos miembros designados por el Consejo de la Alta Dirección Pública, dos miembros designados por el Banco Central y un miembro designado por el Presidente de la República.

Podrán integrar esta comisión aquellas personas que hayan ejercido anteriormente como consejero del Banco Central, Contralor General de la República, Ministro de Hacienda, Director o Subdirector de Presupuestos, Director Nacional del Servicio Civil o consejero del Consejo de Alta Dirección Pública.

Para el desarrollo de esta función, el Banco Central actuará como secretaría técnica de esta comisión, proveyéndola de los antecedentes necesarios para el cumplimiento de su cometido.

Las remuneraciones y dietas de las autoridades y jefaturas antes señaladas se reajustarán anualmente conforme a las variaciones del índice de precios al consumidor.

Con todo, ninguna autoridad pública podrá recibir una remuneración o dieta superior a la que perciba el Presidente de la República.”.

2. Derógase el artículo 62.

3. Intercálase en el numeral 4 del inciso cuarto del artículo 65, entre la coma que sigue al vocablo “señalados” y la expresión “como asimismo”, la frase “con excepción de los indicados en el inciso tercero del artículo 8,”.

4. Agrégase la siguiente disposición transitoria:

“Vigésimo novena.- Esta reforma constitucional comenzará a regir una vez que entre en vigencia la modificación a la ley orgánica constitucional a que hace referencia el artículo 8°, la que deberá ser presentada mediante un proyecto de ley con urgencia calificada de suma por el Presidente de la República en el plazo de treinta días contado desde la publicación de esta reforma y tramitada en idéntico plazo. Ningún funcionario de planta, a contrata, ni de dotación a honorarios que se desempeñe dentro de los órganos comprendidos en los capítulos señalados en el artículo 8, podrá percibir una remuneración mayor a la que será establecida para sus respectivas autoridades.

En el período que media entre la publicación de esta reforma constitucional y la fijación de remuneraciones que establezca la comisión señalada en el inciso quinto del artículo 8° y la ley orgánica

constitucional respectiva, las autoridades de la Administración del Estado y quienes ejercen cargos de elección popular en los órganos comprendidos en los capítulos IV, V y XIV, con excepción de consejeros regionales, alcaldes y concejales, sólo tendrán derecho a percibir el cincuenta por ciento de su remuneración o dieta vigente.

Con todo, para efectos de dar cumplimiento a esta disposición transitoria, la derogación del artículo 62 entrará en vigencia en el momento en que la comisión fije la referida remuneración o dieta de los diputados y senadores en ejercicio.

A todo evento, publicada esta reforma de la Constitución, los Secretarios Generales de cada Cámara del Congreso Nacional procederán a aplicar de pleno derecho en el pago de la dieta a diputados y senadores, un descuento del cincuenta por ciento respecto de la vigente, hasta que la comisión disponga lo que corresponda respecto de las autoridades señaladas. Asimismo, se procederá a la rebaja de las remuneraciones de los Ministros de Estado, según lo dispuesto en el inciso segundo.

Los recursos que se ahorren con motivo de la entrada en vigencia de esta reforma serán destinados con discrecionalidad por el Presidente de la República en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año. Se autoriza al Presidente de la República, al dictar el texto refundido, coordinado y sistematizado de esta reforma constitucional, para disponer que aquellos asuntos que se remitan al artículo 62, que se deroga, serán regulados conforme lo determina esta reforma constitucional.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 22 y 27 de enero, 2, 4 y 9 de marzo, todas del año 2020, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Felipe Harboe Bascuñán (Presidente); Andrés Allamand Zavala; Alfonso De Urresti Longton, Francisco Huenchumilla Jaramillo, y Víctor Pérez Varela (Iván Moreira Barros).

Sala de la Comisión, a 23 de marzo de 2020.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario Abogado

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PARA DETERMINAR POR LEY EL MONTO DE LA DIETA PARLAMENTARIA.

**BOLETINES N°S 9.304-07, 11.124-07, 11.840-07, 12.319-07 Y 13.013-07
REFUNDIDOS.**

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

Modificar sistema de determinación de la dieta parlamentaria y las remuneraciones de determinadas autoridades del Sector Público, las que serán fijadas por una comisión especial que crea esta iniciativa. Asimismo, privar al Presidente de la República de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos relativos las remuneraciones de las autoridades que indica y establecer la rebaja inmediata del cincuenta por ciento de la actual dieta de los parlamentarios y las remuneraciones de determinados funcionarios públicos.

II. ACUERDOS: aprobar, por la unanimidad de sus integrantes, en general esta iniciativa. (5 x 0)

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:

Este proyecto se estructura en un artículo único que se divide en 4 números.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: El número 1 y el número 4 (en la parte que corresponde al inciso primero de la nueva disposición vigésima novena) del artículo único requieren, para ser aprobados, del voto favorable de los 2/3 de los Senadores en ejercicio, toda vez que sus disposiciones inciden en los capítulos I, VIII, XI, XII de la Constitución Política de la República. En cambio, los números 2, 3 y 4 (en lo que corresponde a sus incisos segundo, tercero, cuarto y quinto) del artículo único requieren del voto a favor de los 3/5 de los Senadores en ejercicio, todo en conformidad a lo que dispone el artículo 127 de nuestra Carta Fundamental.

V. URGENCIA: Suma.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Esta iniciativa tiene su origen en la Cámara de Diputados. Su iniciativa corresponde a cinco mociones, correspondiente a los

boletines N°s 9.304-07, 11.124-07, 11.840-07, 12.319-07 y 13.013-07, refundidos.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: El artículo único del proyecto de reforma constitucional fue aprobado en general y en particular con 150 votos afirmativos de un total de 155 diputados en ejercicio, con excepción de la incorporación del vocablo “alcaldes” en el inciso segundo de la disposición vigésimo novena transitoria, que lo fue en particular por 97 votos favorables.

IX. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 3 de diciembre de 2019.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, discusión en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

Los artículos 8º, 62, 65, 108, 109 y 127 de la Constitución Política de la República.

Valparaíso, 23 de marzo 2020.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Abogado Secretario

ÍNDICE

	Página
1.- Objetivo del proyecto	4
2.- Normas de Quorum	4
3.- Antecedentes jurídicos	4
4.- Antecedentes de hecho	7
5.- Proyecto de reforma constitucional aprobado por la Cámara de Diputados	20
6. Discusión en general	22
7.- Idea de legislar	109
8.- Texto del proyecto	112
9- Resumen ejecutivo	115