

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS
CONTRATACIONES DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN
DEL ESTADO ENTRE LOS MESES DE NOVIEMBRE DE 2017 A
MARZO DE 2018**

**ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA N° 11, LEGISLATURA 366ª,
CELEBRADA EN JUEVES 13 DE DICIEMBRE, DE 10.44 A 11.37
HORAS.**

SUMA.

La comisión se reunió con el propósito
de VOTAR LAS CONCLUSIONES Y
PROPUESTAS DE LA COMISION.

I.- PRESIDENCIA

Presidió el diputado **Juan Antonio Coloma.**

Actuó, en calidad de abogado secretario de la Comisión, el señor **Roberto Fuentes Innocenti**; como abogado ayudante, el señor **Hugo Balladares Gajardo.**

II.- ASISTENCIA

Asistieron los diputados integrantes de la Comisión, señores (as) **Boris Barrera Moreno, Karim Bianchi Retamales, Tucapel Jiménez Fuentes, Gastón Saavedra Chandía, Marcelo Schilling Rodríguez y Gael Yeomans Araya.**

III.- ACTAS

El Acta de la sesión 9 se da por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

El Acta de la sesión 10 queda a disposición de las señoras y señores diputados.

IV.- CUENTA

NO HAY

IV.- ORDEN DEL DÍA

El presidente de la comisión hace presente las consideraciones y conclusiones presentada por el Diputado Juan Antonio Coloma, siendo la siguiente:

ANTECEDENTES.

A propósito del Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público, publicado por la Dirección de Presupuesto con

fecha 18 de mayo de 2018, un grupo de Diputados presentó solicitud a la Sala para constituir esta Comisión Investigadora con el objeto de fiscalizar los contratos en el sector público en el periodo que se describe, esto es, entre noviembre de 2017 y marzo de 2018, habida cuenta de que de acuerdo a los antecedentes de dicho informe, habría existido un aumento desproporcionado en el aumento del personal contratado en el sector público en dicho periodo.

En este sentido, el informe recién señalado, especifica un aumento de 14.546 empleos a contrata entre Septiembre de 2017 y Marzo de 2018, en virtud de que el promedio semestral entre 2014 y 2017 llegaba solo a 6.072.

A lo anterior, hay que agregar el hecho de que solo entre los años 2014 y 2015, los contratos a honorarios aumentaron en 12.000 funcionarios, de los cuales, no era aventura presumir, gran parte pasó a contrata mediante el Plan de Traspaso durante la Administración anterior de la Presidenta Bachelet.

Con los antecedentes señalados, se consideró pertinente la constitución de una comisión investigadora a fin de determinar las razones de dicho aumento, si estos nuevos contratos se adecuaban al margen legal, y un estudio que permitiera sostener propuestas en materia de contratación en el sector público.

CONCLUSIONES

Del trabajo realizado por la Comisión en las sesiones descritas anteriormente y con las personas y autoridades que expusieron, se pueden sostener las siguientes aseveraciones en términos generales.

1. Traspaso de funcionarios a honorarios a dotación de contrata.

Tal como lo vio la Comisión a partir de los distintos Ministerios que expusieron en la Comisión, resulta evidente que la cifra determinada por la Dirección de Presupuestos, en donde se mencionan 14.546 nuevos empleos a contrata, responden en gran medida al traspaso que hubo de funcionarios que se encontraban contratados en calidad de honorarios y que pasaron a ser funcionarios contratadas a contrata.

Lo anterior queda de manifiesto por ejemplo en el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en donde se expresó en la presentación a la Comisión con fecha 10 de septiembre, el Oficio Ordinario DIPRES N° 1646/2016, dirigido a la Ministra de Vivienda y Urbanismo, en donde se establece que: 1.828 contratados a honorarios en MINVU realizan labores permanentes y fija Plan de Traspaso gradual a contrata en los

siguientes términos: 22 cupos el 2016; 406 cupos al 2017 y años siguientes 500, 450 y 450 respectivamente, hasta año 2020.

Una situación similar ocurre en otros estamentos como el Ministerio del Interior, mientras que otras partidas que expusieron en la Comisión como el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género o el Ministerio de Agricultura, no presentó mayores anomalías.

En conclusión, a lo que respecta a este punto, es dable manifestar que, si bien amerita una fiscalización profunda en cuanto al aumento de los funcionarios públicos en calidad de contrata, es necesario expresar también que en su gran mayoría este aumento responde al Plan de Traspaso de honorarios a contrata durante la segunda administración de la ex Presidenta Bachelet.

En relación con este punto, la Comisión hace pronunciamiento expreso en cuanto a que dicho Plan de Traspaso refleja un aspecto sobre el cual el Estado no ha podido zanjar una solución concreta, y que apunta al hecho de que existen personas que cumplen funciones al interior del Estado respecto de los cuales se tienen bastantes incertidumbres. Lo anterior, como por ejemplo el hecho de si es o no funcionario público, o qué derechos de la seguridad social tiene y cuáles no, y la razón por la cual se encuentra en peores condiciones respecto del resto de las personas contratadas por el Estado.

A lo anterior, corresponde en todo caso añadir, que no obstante lo mencionado respecto del Plan de Traspaso realizado durante el Gobierno anterior, conforme a lo que informó la Dirección de Presupuestos, existieron 2.832 nuevos cargos a contrata que se dieron en el periodo comprendido entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, de los cuales no se dieron mayores antecedentes ni se pudo acreditar correctamente que correspondían al plan mencionado.

2. Necesidad de fijar criterios objetivos relativos a la contratación pública.

Si bien el objeto de esta Comisión investigadora dice relación con un periodo específico de contratación pública, y particularmente en cuanto a la procedencia del aumento que existió en dicho periodo, no se puede sino hacer un examen más global que permita identificar las causas por las cuales se tienen que hacer estos traspasos de la calidad de honorarios a contrata.

El aumento del Estado y las necesidades que ha ido cubriendo con el pasar del tiempo, obligan a una revisión en cuánto a las categorías de contratación pública, al control que se va a realizar respecto de dichas contrataciones y las normas que van a regir la Administración Pública en tal sentido.

Por lo mismo, resulta fundamental determinar que el verdadero problema respecto de la contratación de los funcionarios públicos, dice relación con un aspecto distinto al que se fiscaliza por parte de esta comisión y que apunta al hecho de que no existen normas adecuadas de control de la contratación en la Administración Pública, el sistema es vulnerable en cuanto a los vaivenes políticos que existan, y las normas de contratación tampoco permiten una correcta estabilidad en el empleo al funcionario público. Por lo anterior, existen condiciones y motivos que terminan por causar abusos de todo tipo.

Esta observación se funda en dos hechos que no pueden analizarse indistintamente. Por un parte, urge un sistema de contratación que garantice los derechos de los funcionarios públicos en cuanto trabajadores con sus derechos y su estabilidad en el empleo, pero por otra parte también, el control de los recursos del Estado, que finalmente les pertenecen a todos los chilenos, y por tanto, un sistema que controle su uso en la contratación de las personas que prestan servicios en el Estado.

3. Coyuntura política como factor relevante.

Sin duda, es necesario para esta Comisión, expresar que resulta totalmente plausible el hecho de ejercer todas las normas sobre fiscalización, toda vez que el análisis de los antecedentes, permitían sospechar que efectivamente la coyuntura política del momento, habría influido en este aumento.

Lo anterior, teniendo presente que el promedio semestral de aumentos de funcionarios a contrata fue de 6.072 entre 2014 y 2017, y que sin embargo, entre el periodo comprendido entre septiembre de 2017 y marzo de 2018 el mismo aumento había sido de 14.546 funcionarios.

Evidentemente la coyuntura política no es un buen elemento en este tipo de discusión, y por lo mismo, es que la Comisión entiende que lo razonable sería disponer de contratación de personal un periodo determinado antes del término de una administración, salvo aquellas situaciones que por su propia naturaleza no permitan lo anterior.

PROPUESTAS.

1. Prohibición y control de las contrataciones al haber un cambio de Gobierno.

Resulta evidente que la coyuntura política puede darse para diversas susceptibilidades y sospechas en cuanto a las personas contratadas durante un periodo anterior y que continúan prestando sus servicios con la nueva administración, es decir, cuyas fechas de contratación vayan más allá de los cambios del Gobierno.

En tal sentido, conviene tener presente que se agrega un elemento que agudiza más el punto anterior, que dice relación con el hecho de que en este caso particular, el periodo investigado corresponde a los cinco meses anteriores al término del periodo presidencial, en donde existen al menos tres meses en que ya se conocía el hecho de que el futuro Presidente sería Sebastián Piñera, perteneciente a una coalición política distinta de la administración anterior, y por lo tanto, es dable considerar que gran parte de quienes prestaban servicios en la Administración Pública, tendrían que terminar su labor en dicha fecha.

Por lo anterior, y a fin de evitar una situación en la cual la nueva administración se obligue por un periodo de tiempo con personas que cumplen funciones en el Estado que no fueron elegidas por las autoridades correspondientes, es que al menos los seis meses anteriores al fin del periodo presidencial, se fijen mecanismos de control que limiten la contratación de personal a casos particularmente excepcionales.

Según el parecer de la Comisión, el plazo de seis meses propuesto, permite también evitar cualquier tipo de influencia o deslegitimación, en lo relativo al periodo de campaña presidencial, por lo que se garantiza y controla de mejor manera, los recursos del Estado en la contratación de los funcionarios públicos.

2. Revisión profunda y normas concretas respecto a los contratos a honorarios.

Sin duda, los contratos a honorarios, que forman un porcentaje importante de la Administración del Estado, constituyen, por su propia naturaleza, una excepción dentro de cualquier régimen laboral.

Históricamente se había interpretado que las personas contratadas en virtud de esta calidad jurídica, no serían funcionarios públicos propiamente tal. Lo anterior fue incluso la interpretación que hizo la Contraloría General de la República y como consecuencia de ello, no estarían sometidos al Estatuto Administrativo sino que a las normas de sus propios contratos y supletoriamente al Código Civil (Dictámenes N°s 52.084/2007-43.368/2012 -53.903/2004).

Sin embargo, ha sido la propia Contraloría General de la República la que ha cambiado esa visión. Amparándose en el artículo 80 de la Constitución Política de la República, le ha reconocido la calidad de servidores públicos o estatales a aquellos funcionarios contratados por el Estado bajo el régimen de honorarios, toda vez que en este ámbito ejercerían o desempeñarían una función pública (Dictámenes N°s 86.190/2013 y 493/2014). No obstante, es necesario recalcar que esta interpretación se ha dado en el marco de las normas generales y especiales sobre probidad y no es una interpretación íntegra de la función de la persona.

Con este punto solo se refuerza la idea de que la calidad de honorarios adolece al día de hoy de un régimen jurídico estable y concreto que permita seguridad al trabajador y por otra parte, cerque las obligaciones del Estado en su calidad de empleador.

No es recomendable, que en estos casos particulares en los cuales el Estado actúa en su rol de empleador, y que por lo demás debiese ser el ejemplo en la relación laboral de cualquier empleador público o privado, que transforme en regla general, lo que debiese ser una excepción.

Los contratos a honorarios sin duda no otorgan la estabilidad y seguridad en el empleo que debiese tener cualquier trabajador, sea que preste servicios en el ámbito público o privado. Por lo anterior, esta Comisión solicita al Ejecutivo que estudie la presentación de un proyecto de ley en virtud del cual se señalen por ley los siguientes aspectos en relación con este tipo de contrato: Se determine su calidad de funcionarios públicos, se señalen qué cargos o funciones específicas podrán ser contratadas a través de honorarios en cada Ministerio, se fije un límite de contratación por esta vía en cada estamento o partida, cuál será el periodo máximo por el cual una persona podrá estar contratada por honorarios y finalmente se consagren sus derechos de la seguridad social.

Es del caso mencionar respecto del punto anterior, que se entiende que las materias propias de la legislación que se propone por esta Comisión son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y que por tal caso, la Comisión se limita a proponer los aspectos generales que una legislación de este tipo debiese tratar.

FUE RECHAZADO CON LOS VOTOS EN CONTRA LA DIPUTADA SEÑORA GAEL YEOMANS ARAYA, Y LOS DIPUTADOS SEÑORES BORIS BARRERA MORENO, TUCAPEL JIMÉNEZ FUENTES, GASTÓN SAAVEDRA CHANDÍA Y MARCELO SCHILLING RODRÍGUEZ.

EN EL SENO DE LA COMISION SURGIO LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES.

ANTECEDENTES.

A propósito del Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público, publicado por la Dirección de Presupuesto con

fecha 18 de mayo de 2018, un grupo de Diputados presentó solicitud a la Sala para constituir esta Comisión Investigadora con el objeto de fiscalizar los contratos en el sector público en el periodo que se describe, esto es, entre noviembre de 2017 y marzo de 2018, habida cuenta de que de acuerdo a los antecedentes de dicho informe, habría existido un aumento desproporcionado en el aumento del personal contratado en el sector público en dicho periodo.

En este sentido, el informe recién señalado, especifica un aumento de 14.546 empleos a contrata entre Septiembre de 2017 y Marzo de 2018, en virtud de que el promedio semestral entre 2014 y 2017 llegaba solo a 6.072.

A lo anterior, hay que agregar el hecho de que solo entre los años 2014 y 2015, los contratos a honorarios aumentaron en 12.000 funcionarios, de los cuales, no era aventura presumir, gran parte pasó a contrata mediante el Plan de Traspaso durante la Administración anterior de la Presidenta Bachelet.

Con los antecedentes señalados, se consideró pertinente la constitución de una comisión investigadora a fin de determinar las razones de dicho aumento, si estos nuevos contratos se adecuaban al margen legal, y un estudio que permitiera sostener propuestas en materia de contratación en el sector público.

CONCLUSIONES

Del trabajo realizado por la Comisión en las sesiones descritas anteriormente y con las personas y autoridades que expusieron, se pueden sostener las siguientes aseveraciones en términos generales.

1. Traspaso de funcionarios a honorarios a dotación de contrata.

Tal como lo vio la Comisión a partir de los distintos Ministerios que expusieron en la Comisión, resulta evidente que la cifra determinada por la Dirección de Presupuestos, en donde se mencionan 14.546 nuevos empleos a contrata, responden en gran medida al traspaso que hubo de funcionarios que se encontraban contratados en calidad de honorarios y que pasaron a ser funcionarios contratadas a contrata.

Lo anterior queda de manifiesto por ejemplo en el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en donde se expresó en la presentación a la Comisión con fecha 10 de septiembre, el Oficio Ordinario DIPRES N° 1646/2016, dirigido a la Ministra de Vivienda y Urbanismo, en donde se establece que: 1.828 contratados a honorarios en MINVU realizan labores permanentes y fija Plan de Traspaso gradual a contrata en los

siguientes términos: 22 cupos el 2016; 406 cupos al 2017 y años siguientes 500, 450 y 450 respectivamente, hasta año 2020.

Una situación similar ocurre en otros estamentos como el Ministerio del Interior, mientras que otras partidas que expusieron en la Comisión como el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género o el Ministerio de Agricultura, no presentó mayores anomalías.

En conclusión, a lo que respecta a este punto, es dable manifestar que, si bien amerita una fiscalización profunda en cuanto al aumento de los funcionarios públicos en calidad de contrata, es necesario expresar también que en su gran mayoría este aumento responde al Plan de Traspaso de honorarios a contrata durante la segunda administración de la ex Presidenta Bachelet.

En relación con este punto, la Comisión hace pronunciamiento expreso en cuanto a que dicho Plan de Traspaso refleja un aspecto sobre el cual el Estado no ha podido zanjar una solución concreta, y que apunta al hecho de que existen personas que cumplen funciones al interior del Estado respecto de los cuales se tienen bastantes incertidumbres. Lo anterior, como por ejemplo el hecho de si es o no funcionario público, o qué derechos de la seguridad social tiene y cuáles no, y la razón por la cual se encuentra en peores condiciones respecto del resto de las personas contratadas por el Estado.

2. Necesidad de fijar criterios objetivos relativos a la contratación pública.

Si bien el objeto de esta Comisión investigadora dice relación con un periodo específico de contratación pública, y particularmente en cuanto a la procedencia del aumento que existió en dicho periodo, no se puede sino hacer un examen más global que permita identificar las causas por las cuales se tienen que hacer estos traspasos de la calidad de honorarios a contrata.

El aumento del Estado y las necesidades que ha ido cubriendo con el pasar del tiempo, obligan a una revisión en cuánto a las categorías de contratación pública, al control que se va a realizar respecto de dichas contrataciones y las normas que van a regir la Administración Pública en tal sentido.

Esta observación se funda en dos hechos que no pueden analizarse indistintamente. Por un parte, urge un sistema de contratación que garantice los derechos de los funcionarios públicos en cuanto trabajadores con sus derechos y su estabilidad en el empleo, pero por otra parte también, el control de los recursos del Estado, que finalmente les pertenecen a todos los chilenos, y por tanto, un sistema que controle su uso en la contratación de las personas que prestan servicios en el Estado.

3. Coyuntura política como factor relevante.

Sin duda, es necesario para esta Comisión, expresar que resulta totalmente plausible el hecho de ejercer todas las normas sobre fiscalización, toda vez que el análisis de los antecedentes, permitían sospechar que efectivamente la coyuntura política del momento, habría influido en este aumento.

Lo anterior, teniendo presente que el promedio semestral de aumentos de funcionarios a contrata fue de 6.072 entre 2014 y 2017, y que sin embargo, entre el periodo comprendido entre septiembre de 2017 y marzo de 2018 el mismo aumento había sido de 14.546 funcionarios.

Evidentemente la coyuntura política no es un buen elemento en este tipo de discusión, y por lo mismo, es que la Comisión entiende que lo razonable sería disponer de contratación de personal un periodo determinado antes del término de una administración, salvo aquellas situaciones que por su propia naturaleza no permitan lo anterior.

PROPUESTAS.

1. Prohibición y control de las contrataciones al haber un cambio de Gobierno.

Resulta evidente que la coyuntura política puede darse para diversas susceptibilidades y sospechas en cuanto a las personas contratadas durante un periodo anterior y que continúan prestando sus servicios con la nueva administración, es decir, cuyas fechas de contratación vayan más allá de los cambios del Gobierno.

En tal sentido, conviene tener presente que se agrega un elemento que agudiza más el punto anterior, que dice relación con el hecho de que en este caso particular, el periodo investigado corresponde a los cinco meses anteriores al término del periodo presidencial, en donde existen al menos tres meses en que ya se conocía el hecho de que el futuro Presidente sería Sebastián Piñera, perteneciente a una coalición política distinta de la administración anterior, y por lo tanto, es dable considerar que gran parte de quienes prestaban servicios en la Administración Pública, tendrían que terminar su labor en dicha fecha.

Por lo anterior, y a fin de evitar una situación en la cual la nueva administración se obligue por un periodo de tiempo con personas que cumplen funciones en el Estado que no fueron elegidas por las autoridades correspondientes, es que al menos los seis meses anteriores al fin del periodo presidencial, se fijen mecanismos de control que limiten la contratación de personal a casos particularmente excepcionales.

Según el parecer de la Comisión, el plazo de seis meses propuesto, permite también evitar cualquier tipo de influencia o deslegitimación, en lo relativo al periodo de campaña presidencial, por lo que se garantiza y controla de mejor manera, los recursos del Estado en la contratación de los funcionarios públicos.

2. Revisión profunda y normas concretas respecto a los contratos a honorarios.

Sin duda, los contratos a honorarios, que forman un porcentaje importante de la Administración del Estado, constituyen, por su propia naturaleza, una excepción dentro de cualquier régimen laboral.

Históricamente se había interpretado que las personas contratadas en virtud de esta calidad jurídica, no serían funcionarios públicos propiamente tal. Lo anterior fue incluso la interpretación que hizo la Contraloría General de la República y como consecuencia de ello, no estarían sometidos al Estatuto Administrativo sino que a las normas de sus propios contratos y supletoriamente al Código Civil (Dictámenes N°s 52.084/2007-43.368/2012 -53.903/2004).

Sin embargo, ha sido la propia Contraloría General de la República la que ha cambiado esa visión. Amparándose en el artículo 80 de la Constitución Política de la República, le ha reconocido la calidad de servidores públicos o estatales a aquellos funcionarios contratados por el Estado bajo el régimen de honorarios, toda vez que en este ámbito ejercerían o desempeñarían una función pública (Dictámenes N°s 86.190/2013 y 493/2014). No obstante, es necesario recalcar que esta interpretación se ha dado en el marco de las normas generales y especiales sobre probidad y no es una interpretación íntegra de la función de la persona.

Con este punto solo se refuerza la idea de que la calidad de honorarios adolece al día de hoy de un régimen jurídico estable y concreto que permita seguridad al trabajador y por otra parte, cerque las obligaciones del Estado en su calidad de empleador.

No es recomendable, que en estos casos particulares en los cuales el Estado actúa en su rol de empleador, y que por lo demás debiese ser el ejemplo en la relación laboral de cualquier empleador público o privado, que transforme en regla general, lo que debiese ser una excepción.

Los contratos a honorarios sin duda no otorgan la estabilidad y seguridad en el empleo que debiese tener cualquier trabajador, sea que preste servicios en el ámbito público o privado. Por lo anterior, esta Comisión solicita al Ejecutivo que estudie la presentación de un proyecto de ley en virtud del cual se señalen por ley los siguientes aspectos en relación con este tipo de contrato: Se determine su calidad de funcionarios públicos, se señalen qué cargos o funciones específicas podrán ser contratadas a

través de honorarios en cada Ministerio, se fije un límite de contratación por esta vía en cada estamento o partida, cuál será el periodo máximo por el cual una persona podrá estar contratada por honorarios y finalmente se consagren sus derechos de la seguridad social.

Es del caso mencionar respecto del punto anterior, que se entiende que las materias propias de la legislación que se propone por esta Comisión son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y que por tal caso, la Comisión se limita a proponer los aspectos generales que una legislación de este tipo debiese tratar.

3.- Hoy los funcionarios que trabajan en las distintas reparticiones del Estado quedan como se ha señalado sistemáticamente a las decisiones o arbitrariedades de los gobiernos de turnos. Especialmente en aquellas épocas de transición o cambio de gobierno, respecto de su situación laboral. Es necesario que nuestra legislación avance en establecer claramente los cargos que son parte de la administración pública y aquellos que responden a confianza política. En ese sentido la comisión solicita al ejecutivo que estudie la presentación de un proyecto de ley en virtud del cual se señale claramente aquellos cargos que corresponden a confianza política, aquellos que corresponden a funcionarios públicos de carrera en la administración del Estado y establezca su estabilidad laboral especialmente en periodos de cambios de Gobierno.

FUE APROBADA CON EL VOTO FAVORABLE DE LA DIPUTADA SEÑORA GAEL YEOMANS ARAYA, Y LOS DIPUTADOS SEÑORES BORIS BARRERA MORENO, TUCAPEL JIMÉNEZ FUENTES, GASTÓN SAAVEDRA CHANDÍA Y MARCELO SCHILLING RODRÍGUEZ.

LA COMISIÓN DESIGNÓ COMO DIPUTADA INFORMANTE A DOÑA GAEL YEOMANS ARAYA.

VII.- ACUERDOS

NO HAY

El debate habido en esta sesión queda archivado en un registro de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento.

ROBERTO FUENTES INOCENNTI
Abogado Secretario de la Comisión