

MINUTA
Moción Confianza Legítima, Boletín N° 17247-13

I. TEXTO DE LA MOCIÓN

ARTÍCULO ÚNICO.- Declárese, interpretando auténticamente el inciso primero del artículo 10 del DFL N° 29 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, y el inciso tercero del artículo 2° de la Ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en el siguiente sentido:

Todos aquellos empleos a contrata que hayan sido prorrogados por segundo año consecutivo cuentan con la confianza legítima en el respectivo organismo de la Administración del Estado o Municipalidad en que cumplan sus funciones, según corresponda, para seguir desempeñando sus labores.

Declárese, además, que la confianza legítima importa que, si de manera constante y reiterada un organismo de la Administración del Estado o una Municipalidad ha requerido los servicios personales de un funcionario a través de designaciones a contrata, aquello presumirá legalmente en favor de este que, salvo que medie una razón plausible suficientemente acreditada del respectivo organismo de la Administración del Estado o Municipalidad, según corresponda, expresada en un acto administrativo, la última designación a contrata que el funcionario sirvió podrá ser renovada por una nueva contrata anual, con el mismo grado y estamento de asimilación. Así, también se presumirá legalmente en favor de éste que la cesación en el cargo sólo procederá en virtud de la sanción de destitución tramitada conforme a las normas disciplinarias correspondientes o por una calificación anual que así lo permita.

Con todo, la interpretación auténtica señalada en los incisos anteriores, en ningún caso tiene por objeto alterar la carrera funcionaria regulada en el título II de dicho cuerpo legal.”

II. RESUMEN INTERVENCIONES 9/12

Diputado Labbé

- Consulta al Ministro su parecer sobre si el proyecto es de iniciativa parlamentaria o exclusiva del Presidente. ¿Lo declararía admisible si fuera parlamentario? Si bien se trata de una pregunta retórica, busca entender cuál será el criterio que tendrá el Ejecutivo al respecto, considerando que en otros casos ha ido al Tribunal Constitucional.
- De tener atribuciones para hacerlo, ¿sería partidario de pasar a los trabajadores del Estado a contrata? ¿O a planta?

Diputado Soto

- Subraya que el proyecto fue declarado admisible por la mesa de la Cámara y que tratarse de una norma interpretativa, no se transgrede la Iniciativa Exclusiva.
- Plantea que los problemas de sobredotación y distorsiones en los regímenes jurídicos de la Administración Pública, especialmente en salud y educación, son responsabilidad de los Ejecutivos anteriores, no del Congreso.
- Critica la propuesta de la nueva Contralora de traspasar las desvinculaciones de empleados a contrata a los tribunales, advirtiendo que esto podría generar un "tsunami judicial".
- Aprueba la propuesta de un instructivo presidencial que obligue a los servicios públicos a fundamentar el despido anticipado de empleados a contrata. Sin embargo, ello no resuelve los problemas de los estatutos de funcionarios que dependen de órganos autónomos (como gobernaciones, municipios y universidades). Ello ratifica que corresponde al Congreso abordar este problema, más que al ejecutivo, o a tribunales.
- Valora la creación de tribunales contenciosos administrativos, pero enfatiza que ello no resuelve el desafío que existe respecto de estos trabajadores en materia de protección de derechos y estabilidad en el empleo, tarea que corresponde al Congreso.

Diputada Ossandón

- Coincide con el Diputado Soto en que la moción no soluciona cabalmente el problema y plantea dudas sobre el sentido de legislar, en consecuencia.
- Insta al ejecutivo a aclarar su postura: ¿Está o no de acuerdo con la moción? ¿Implica gasto, o no? ¿Soluciona algún problema?
- Manifiesta su disconformidad con que se les informe recién ahora que existe una mesa de trabajo que ha discutido al respecto. Sugiere que podrían haber votado en general de manera distinta, de haberlo sabido.

Diputado Undurraga

- Plantea la duda de si el gobierno cree o no en el principio de la confianza legítima. Pareciera que no.
- Sostiene que si el Gobierno tuviera convicción, impulsaría una solución más rápida. Se puede debatir si la confianza legítima se adquiere en dos o cinco años; hay buenas razones para ambas posturas. Pero no entiende por qué se propone un camino más largo, salvo que sea por falta de convicción.
- Consulta si está dispuesto el gobierno a avanzar en algún acuerdo con la ANEF o presentar una indicación sustitutiva, con el fin de resolver la situación de manera más eficiente y rápida.

Diputado Ulloa

- Coincide que hay buenas razones para la interpretación de Contraloría, de que la confianza legítima se adquiere a los dos años, o la de Tribunales, que se adquiere

después de cinco años. Pareciera que el Ejecutivo está más de acuerdo con cinco años, cuestión que le gustaría se aclarare.

- Señala que si el gobierno está trabajando efectivamente en un acuerdo con la mesa del sector público, podría no ser conveniente que al mismo tiempo se discuta un proyecto de ley sobre el mismo tema. Debe elegirse el camino más adecuado.
- Pregunta sobre el compromiso del Ejecutivo de enviar un proyecto de ley para regular los tribunales contenciosos administrativos, esperando que sea enviado en marzo de 2025, como mencionó el Ministro.
- Consulta sobre el alcance de la circular mencionada, específicamente si aplicará solo al gobierno central o si también servirá como directriz para otros servicios públicos, municipalidades y universidades.
- Finalmente, plantea dudas sobre la técnica de la moción. Considerando que el tenor de la ley es clara al establecer que los empleos a contrata duran hasta el 31 de diciembre de cada año, se pregunta si es procedente aplicar una norma interpretativa. Esta norma administrativa transforma el tenor literal de la ley algo distinto.

Diputado Giordano

- Consulta si la implementación de esta medida implicará un gasto no previsto. Menciona que aunque existe una norma administrativa previa y una jurisprudencia diferente en la Corte Suprema, el dictamen de la Contraloría ratifica un escenario distinto, y le gustaría entender si esto generará un gasto adicional.
- En relación con el concepto de confianza legítima, plantea que la medida (ya sea de dos o cinco años) puede ser una forma de dar certidumbre a los trabajadores, similar a lo que ocurre en el sector privado, donde la segunda renovación de contrato lleva al trabajador a un contrato indefinido. Ello constituye un para generar trabajo decente y proteger mejor a los empleados públicos.
- Pregunta si la solución debe pasar por un acuerdo con la Mesa del Sector Público o si la vía es legislar directamente. Además, le gustaría saber cuál es la opinión de la Mesa del Sector Público sobre este tema. ¿Existe cercanía a un acuerdo con la Mesa del Sector Público o aún no es viable? Si no existe acuerdo, señala que lo que abunda no daña, sugiriendo que el proyecto podría continuar sin ese acuerdo.

Quedaron pendientes palabras de Diputados Santana y Cuello.

III. PREGUNTAS PENDIENTES Y COMENTARIOS

1. ¿Declararía el proyecto admisible si fuera parlamentario?

Diputados Labbé, Ossandón

La declaración de admisibilidad de un proyecto de ley es una competencia privativa de este H. Congreso, por tanto no es atribución del Ejecutivo el pronunciarse al

respecto, sino solo para hacer presente nuestra propia comprensión del texto constitucional.

Sin embargo, cabe tener en cuenta que el artículo 65, N° 2 de la Constitución, señala que es iniciativa exclusiva del Presidente “Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; **suprimirlos** y determinar sus funciones o atribuciones”. Una norma como la contenida en la moción refiere precisamente a la posibilidad de suprimir empleos rentados, restringiéndola e impidiendo en la práctica su cabal ejercicio, o al menos al establecer el tiempo que debe cumplir el funcionario adquirir derechos en su cargo (confianza legítima).

Además, afecta la administración financiera o presupuestaria del Estado (también de iniciativa exclusiva, de acuerdo al artículo 65 inciso tercero), al rigidizar el gasto en personal, en cuanto aumenta las exigencias que debe cumplir la autoridad pública para poner fin a una contrata.

Sin perjuicio de lo señalado, el Gobierno está trabajando una propuesta de modificación al Estatuto Administrativo, que implica una modificación a las normas que establecen la contrata, en acuerdo con la Mesa del Sector Público. Para estos efectos se constituyó la “Mesa de Trabajo Decente”.

2. ¿La moción implica gasto?

Diputados: Ossandón, Giordano

Sin perjuicio que la moción refiera a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, ante la consulta de si ella implica o no gasto, la respuesta más estricta sería que no, La moción no implica un desembolso adicional para el Estado, sino más bien establece restricciones a la posibilidad de remover a una persona de su cargo, la cual está expresamente consagrada en el Estatuto Administrativo.

Ahora bien, la moción sí implica una menor capacidad de gestión para la administración, pues con estas restricciones hace más difícil tomar decisiones destinadas a optimizar los recursos públicos, o reasignarlos hacia otros fines.

3. De tener totales atribuciones para hacerlo, ¿Sería partidario de pasar a los trabajadores del Estado a contrata? ¿O a planta?

Diputado Labbé

Siguiendo el dictamen de la CGR los trabajadores que realizan labores permanentes deben estar en Planta o Contrata y no a honorarios. Esta administración se encuentra implementando un proceso gradual de traspaso (que acaba en 2026) para que todos los funcionarios a honorarios que realizan tareas permanentes se encuentren a contrata (considerando las particularidades de los trabajadores de confianza).

4. ¿Esta moción soluciona eficazmente el problema del empleo público?

Diputados: Soto, Ossandón, Ulloa

La moción parlamentaria no resuelve el problema de fondo. Buscar una solución efectiva requiere reconocer que deben modificarse los sistemas de ingreso a la administración pública, para adecuarlos a las exigencias de una administración moderna, eficaz y que fortalezca la función pública, con resguardo a los principios de probidad, transparencia y movilidad horizontal en la administración del Estado.

Para avanzar en esta dirección, el Gobierno está trabajando una propuesta de modificación al Estatuto Administrativo, que implica una modificación a las normas que establecen la contrata, en acuerdo con la MSP, para lo cual se constituyó la “Mesa de Trabajo Decente”.

- 5. En relación con la circular mencionada por el Ministro, ¿aplicará solo al gobierno central o también servirá como directriz para otros servicios públicos, municipalidades y universidades?**

Diputados: Soto y Undurraga.

La circular fue remitida por la SUBDERE a los Gobernadores Regionales y Alcaldes, y por la Subsecretaría de Educación Superior al Presidente del Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH), de manera que estas orientaciones les sean puestas en conocimiento.

Tanto Municipios como Universidades cuentan con autonomía en estas materias, por lo que esta circular será orientadora de su quehacer.

- 6. ¿El gobierno cree en el principio de confianza legítima? Pareciera que no (Undurraga) ¿Es correcta la técnica de definir la confianza legítima en esta moción y con ello interpretar el artículo 10 del Estatuto Administrativo, en circunstancias que el texto legal es claro? (Ulloa) Cualquiera sea el plazo que se fije para la confianza legítima, con este proyecto podríamos contribuir a la generación de trabajo decente y proteger mejor a los empleados públicos (Giordano)**

El principio de la confianza legítima es de carácter doctrinal y no tiene reconocimiento expreso en el Estatuto Administrativo, a pesar del desarrollo que se ha hecho en los últimos años a través de jurisprudencia administrativa y judicial. Como Ejecutivo no somos ciegos a ese desarrollo, pero nos parece responsablemente que el problema dice relación con una cuestión más amplia, que dice relación los sistemas de ingreso a la administración pública, cuestión que estamos trabajando junto con la Mesa del Sector Público.

En ese sentido, nos parece que sería deseable apuntar una regulación más general en la materia, en vez de generar normas potencialmente contradictorias dentro del mismo Estatuto Administrativo, de acuerdo a lo que señalaba el Diputado Ulloa. Optar por una solución parcial, de estas características, potencialmente podría generar más espacios de controversias ante Contraloría o Tribunales, en vez de contribuir a generar un estatuto de empleo con reglas más claras, y que contribuya

a mejorar las condiciones de los empleados públicos, en línea con lo que proponía también el Diputado Giordano.

7. ¿Está dispuesto el gobierno a avanzar en algún acuerdo con la ANEF o presentar una indicación sustitutiva, con el fin de resolver la situación de manera más eficiente y rápida? ¿Existe cercanía a un acuerdo con la Mesa del Sector Público o aún no es viable?

Diputados: Undurraga, Ulloa, Giordano

El Ejecutivo se encuentra trabajando con la ANEF y la Mesa del Sector Público para consensuar una modificación al Estatuto Administrativo en relación con los mecanismos de ingreso a la administración, respectivos regímenes laborales (que incluya las normas referidas a la contrata), carrera funcionaria, regularización de honorarios, personal de confianza política, salud incompatible, entre otros.

Asimismo, en el Protocolo de Reajuste, se comprometió el ingreso de un proyecto de ley que proponga la creación de una jurisdicción especializada para conocer y resolver los conflictos laborales de los funcionarios públicos, en marzo de 2025. Este proyecto abarcará tanto al Gobierno Central como al sector descentralizado, lo cual responde también las preocupaciones de los Diputados Soto, Ossandón y otros, en el sentido de buscar una solución que no sea exclusiva para el Gobierno Central.

Al estar trabajando en ambos procesos en paralelo, esperamos que durante el 2025 lleguemos a una o más propuestas que permitan responder a los distintos desafíos que afectan al empleo público de manera más completa, con acuerdo de las y los trabajadores del Estado, y resguardando el principio de responsabilidad fiscal que ha de anteceder a cualquier regulación en estas materias.