INFORME SOBRE LOS ANTECEDENTES, CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA DE LA MAL LLAMADA "LEY DE AMARRE"

(Informe preparado para la senadora Yasna Provoste Campillay por el [redacted] Luis Eduardo Thayer Morel)

Definiciones sobre la forma de prestar servicios en cargos públicos

1. A fin de ir focalizando el tema de la despectivamente llamada "ley de amarre", recordemos ciertas normas generales del Estatuto Administrativo que se refieren a los cargos públicos, los cuales se desempeñan como funcionarios de planta o como empleos "a contrata":

a. Las plantas

- Están definidas por especialidad (Directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares).
- Los tipos de cargo en las plantas pueden ser los "cargos de carrera" (ingresan por concurso público, gozan de estabilidad en el empleo y se les aplica la carrera funcionaria). Y los "cargos de exclusiva confianza" (son designados y removidos libremente de sus cargos por el Presidente de la República o la autoridad que esté facultada para efectuar el nombramiento)

b. Las "contratas"

- Los empleados "a contrata" prestan servicios esencialmente transitorios. Son de libre designación por la autoridad.
- Son empleos temporales: la contratación no puede exceder de 1 año. En todo caso, **terminan el 31 de diciembre de cada año**. Ahora bien, para no renovar las contratas, se debe avisar al empleado con 30 días de anticipación a su término (normalmente al 31 de diciembre de cada año) mediante un acto administrativo motivado que explicite los fundamentos que avalen esa determinación.
- Los cargos o empleos "a contrata" **NO puede superar el 20% del total de los cargos de planta**.
- Los empleados "a contrata" no tienen derecho al ascenso y no puede ocupar cargos de jefatura, salvo en casos excepcionales cuando leyes especiales lo permitan.

Contexto en que se desarrolla la controversia

2. El origen del debate actual (diciembre de 2025) está en el punto 14 del acuerdo anual recién suscrito entre el Gobierno, por una parte, y la CUT y la ANEF, por la otra, cuyo objetivo principal era acordar el reajuste de remuneraciones del sector público para 2026.

3. Dicho punto estipula lo siguiente:

> ***"14. Se incorporará una norma que dispone que la no renovación de contratas o su renovación en condiciones distintas*** *en las subsecretarías, servicios públicos dependientes de los ministerios o que se relacionen con el Presidente de la República a través de ellos, delegaciones presidenciales, universidades estatales y municipalidades,* ***se realizará únicamente mediante acto administrativo fundado, con hechos y fundamentos de derecho, sustentado en criterios objetivos y acreditables****, sin que baste la mera referencia formal a necesidades del servicio sin respaldo fáctico y específico.*
>
> *En estos casos, el acto deberá notificarse íntegramente conforme al artículo 46 de la ley N° 19.880 con, a lo menos, 30 días de anticipación a la fecha en que produzca efectos y la autoridad otorgará facilidades para el goce del feriado legal cuando corresponda. Dicho acto será remitido a la Contraloría General de la República para su registro.*
>
> *Los funcionarios* ***con, al menos, dos años de servicios continuos*** *podrán reclamar por vicios de legalidad con ocasión de la no renovación de su designación, o su renovación en condiciones distintas conforme al artículo 160 de la ley N° 18.834 o al artículo 156 de la ley N° 18.883, según corresponda. La Contraloría General de la República sólo podrá abstenerse de resolver dichas reclamaciones, si el interesado ha interpuesto acciones jurisdiccionales en virtud de los mismos hechos.*

El incumplimiento de las exigencias de fundamentación y procedimiento dejará sin efecto el acto, debiendo reincorporarse al funcionario y pagarse íntegramente las remuneraciones por el tiempo de separación. Si existe fuero laboral, se aplicará la normativa vigente. La referida norma será sin perjuicio de las causales de cese de funciones contempladas en el artículo 146 de la ley N 18.834 y en el artículo 144 de la ley N° 18.883, según corresponda, u otras establecidas en leyes especiales.

4. El tema del personal "a contrata" ha tenido y tiene relevancia para el Estado y, también, para quienes trabajan bajo esa modalidad como para las organizaciones sindicales o gremiales que les representan. En efecto, es relevante, porque del 100% de funcionarios que prestan servicios al Estado (733.984), **sólo el 31% es personal "de planta", el 44,3% es personal "a contrata" y el 24,7 es personal "a honorarios".** (Datos de Horizontal, think thank de Evópoli, Perspectiva Horizontal, Enero 8, 2025)

5. Estas cifras muestran una distorsión evidente ya que la dotación de planta en la Administración Pública es menor a un tercio del total de trabajadores del sector público. Hasta donde recuerdan algunas antiguas minutas, viene siendo materia de controversia desde que "el milagro económico" que se esperaba en 1982, terminó siendo la crisis más grande que tuvo Chile después de la famosa crisis de 1929.

De hecho, en 1982, entre las múltiples consecuencias que se desencadenaron estuvo una drástica reducción de la dotación de la planta de la Administración Pública y una muy alta contratación de personal a honorarios para servir en la Administración Pública.

6. Más evidente es la distorsión, cuando vemos que el Estatuto Administrativo establece que **sólo el 20% de la dotación del Estado puede estar "a contrata"**. No obstante, puede apreciarse, hoy día, en las cifras ya referidas que "las contratas" son mucho más que los funcionarios de planta.

7. Pues bien, esta situación que se viene arrastrando desde largo tiempo, como hemos visto, fue teniendo algunos avances a través de las negociaciones anuales entre Gobierno y Trabajadores del Sector Público que han buscado entre otras cosas ir disminuyendo las contrataciones a honorarios, por ejemplo.

8. Sin embargo, en los últimos años hubo cambios de criterio de la Contraloría General de la República y de la Corte Suprema en relación con la no renovación de las contratas. En efecto, los dictámenes N° 6400 del año 2018 y N° 156769 del año 2021 de la CGR establecieron una interpretación que beneficiaba a los funcionarios a contrata en términos de confianza legítima. **La CGR había decidido que, en**

aquellos casos donde se produjeran continuas renovaciones de la contrata de un funcionario, por un lapso superior a los 2 años, este podría desarrollar una expectativa razonable de continuidad en su empleo y a esto es, propiamente tal, lo que se ha llamado "confianza legitima".

9. La Corte Suprema **se había sumado a esta interpretación de la CGR**, con fallos en que establecía que 2 dos años de renovación eran suficientes para que un trabajador a contrata invocara la «confianza legítima» y esperara la renovación de su contrato. Así, en la causa Rol N° 15.122-2018 estableció lo siguiente en el numeral tercero de la sentencia:

"*Tercero: Que, como se ha resuelto reiteradamente por la Corte, si una relación a contrata excede los dos años se transforma en una relación indefinida, conforme al principio de confianza legítima que la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente con ocasión del Dictamen N°85.700, de 28 de noviembre de 2016, cuya normativa cubre, entre otros, a los funcionarios designados en empleos a contrata regidos por la Ley N° 18.884."*

El cambio de criterio de la Corte Suprema y la inhibición de la Contraloría General de la República

10. Pero la consolidación de este criterio por parte de la Corte Suprema duró poco, porque cambió ese criterio señalando

en 2022 que para la configuración de la confianza legítima en los empleados públicos a contrata el lapso requerido para invocarla **debía extenderse a cinco años de renovación continua.** Este cambio de criterio se consolidó en el fallo Rol N° 26.112-2023 y otros fallos consecutivos en 2023, señalando lo siguiente:

«En busca de un criterio unificador, esta Corte ha considerado establecer el plazo de cinco años, que se estima es un periodo prudente para que la Administración evalúe íntegramente no sólo el desempeño del funcionario, sino que, además, estudie la necesidad de seguir contando con el cargo que sirve la persona.»

«El principio de confianza legítima opera después de cinco años de servir en la modalidad de contrata, por lo que no se configura actuar ilegal o arbitrario si la desvinculación, por razones justificadas, se produce antes del quinquenio.»

11. Este cambio de la Corte Suprema motivó a que la Contraloría invocara que su criterio de 2 años era litigioso y que no podía contradecir a los tribunales y que se inhibiría de conocer reclamos sobre legítima confianza, conforme al artículo 6 de su ley orgánica (ley 10.336).

El desenlace de la controversia.

12. Estos antecedentes son los que motivaron el acuerdo 14 en el convenio CUT-ANEF con Gobierno y está en discusión como se introduce este acuerdo en la ley de reajuste.

13. En el debate público, la derecha ha llamado a ese Acuerdo como una "*ley de amarre*" sosteniendo que se aumentan las exigencias para desvincular funcionarios "a contrata", recalcando que las motivaciones objetivas de término de funciones serían impracticables, aunque no son mayores a las que se exigen en el Código del Trabajo para justificar un despido.

14. En Horizontal destacan que, teniendo en consideración, la aprobación del "Protocolo de Acuerdo" en la Ley de Reajuste salarial del sector público implicaría el "amarre" de 258.684 funcionarios "a contrata" del Gobierno Central, ya que cumplirían 2 años de antigüedad en marzo 2026. El total de potenciales beneficiarios corresponde al 54% del total de 482.553 funcionarios del Gobierno Central a septiembre 2024.

15. Sigue indicando Horizontal que *"el 75% de los empleados públicos 'a contrata' beneficiarios se concentra en los ministerios de Salud (152.394 potenciales beneficiarios), Educación (30.329) e Interior (11.145")*. Y destacan que, *"por otra parte, 92.704 funcionarios 'a contrata' que se podrían ver beneficiados por la norma se concentran en la Región Metropolitana (RM), seguido por Valparaíso (24.633)*

y Biobío (24.311). En cuanto a la remuneración bruta, el 58,6% percibe por sobre 1,5 millones al mes".

16. Lo que hace el acuerdo y lo que se pretende en la ley es, básicamente, consolidar los criterios primitivos de la Corte Suprema y de la Contraloría sobre la "legítima confianza", esto es, la no renovación después de 2 años de antigüedad impone la obligación de justificar la no renovación de la contrata con antecedentes que acrediten que la renovación no es necesaria o no es posible sostenerla por hechos o antecedentes concretos…

17. Luego, la pretensión del acuerdo y de la ley no es "amarrar" al próximo Gobierno, sino que establecer un criterio único frente a los vaivenes de la Corte y del Órgano Contralor.

18. Podría ser un punto discutible revisar si esta materia de la legítima confianza cabe dentro de la ley de reajuste…y no se aleja de las ideas matrices de esta ley.

19. En todo caso, lo que urge es hacerse cargo de los problemas de fondo en torno al empleo público lo que implicaría una reforma a Estatuto Administrativo. Especialmente en esta materia para acercarse más a la realidad de los hechos y haciendo distinciones claras entre

los funcionarios de carrera o permanentes y los que ingresan como de confianza de un nuevo Gobierno.



PROPUESTA DE MINUTA PARA LA SALA: A.C. Ministro Simpértigue

(Minuta preparada para la senadora Yasna Provoste Campillay por el [redacted] Luis Eduardo Thayer Morel. DESPUÉS DEL INFORME DE ACTIVDADES DE DICIEMBRE)

La acusación constitucional al Ministro Simpértigue por notable abandono de deberes se funda en 3 infracciones a sus obligaciones como Ministro de la Corte Suprema.

1. He escuchado con atención la relación de los 3 capítulos de la acusación y, asimismo las alegaciones de la defensa

2. A fin de juzgar si el comportamiento del Ministro Simpértigue constituye **"un notable abandono de sus deberes"** se hace necesario esclarecer este concepto que no fue definido por la Constitución por lo que nuevamente me quedaré con las palabras del tratadista de Derecho Constitucional, don Alejandro Silva Bascuñán, las que comparto plenamente. En efecto, más allá de incumplimientos **meramente adjetivos y ajenos de la tarea de administrar justicia,** el profesor Silva Bascuñán ha concluido que **el notable abandono de deberes aplica** ***"cuando se producen circunstancias de suma gravedad que demuestran, por actos u omisiones, la torcida intención, el inexplicable descuido o la sorprendente ineptitud con que la***

autoridad abandona sus deberes, olvidando o infringiendo los inherentes a la función pública”.

3. En mi examen de los antecedentes en conciencia me pareció prudente dilucidar un punto que es medular para mi decisión en cuanto a si hubo o no, de parte del acusado, un notable abandono de deberes. La ley señala que la causal de implicancia de un juez es tener un interés personal en el juicio que está resolviendo (artículo195 N° 1 del Código Orgánico de Tribunales), o bien, que la causal para recusarlo es que tenga amistad con alguna de las partes que se manifieste en actos de estrecha familiaridad (artículo 196 N° 15 del mimo Código). Como puede verse las causales de inhabilidad establecidas por la ley se vinculan “con el interés personal del juez” o “con las partes”, pero no con los abogados de éstas. Y esto tiene una lógica atendible, porque Juez y abogado pudieron haber estudiado juntos, ser amigos desde la escuela o del liceo, mantener relaciones sociales a veces más intensas como ocurre en ciudades más pequeñas, porque, en definitiva, trabajan juntos, aunque en funciones o roles diferentes.

4. Entonces, refiriéndonos a las relaciones sociales y de amistad entre abogados y jueces, podemos concluir que **NO son éstas en sí mismas las que generan un notable abandono de deberes, como sí lo son las conductas de**

los jueces que terminan faltando a la probidad, o la imparcialidad, o a la independencia o a que pierdan la conciencia moral sobre sus actos. Esto es, cuando el estándar en las relaciones sociales de un juez **excede el cuidado de su jerarquía y de la función pública que desempeña**. Más que serlo y parecerlo, como se dice, **no puede haber sombras ni dudas ante la sociedad en que las relaciones sociales y de amistad o cercanía del juez con los abogados no afectarán la confianza pública ni credibilidad en la Justicia**. Claramente, los viejes de placer de un juez con abogados y sus parejas, cuando se realizan en tiempos próximos al momento que aquel está juzgando causas importantes para la empresa que representan los abogados con que viaja, **se está excediendo el límite de la confianza que chilenos y chilenas esperan de quienes administran Justicia**. Es deber de los jueces cuidar esa confianza, sea restándose a integrar el tribunal que resolverá el asunto que patrocina su abogado amigo o cercano, o bien, evitando la participación en un viaje de placer como el descrito. Y es, en esta perspectiva, que he llegado a la convicción de lo que será mi pronunciamiento en conciencia.

5. Pesan también en mi decisión las declaraciones del ex presidente de la Corte Suprema, don Guillermo Silva y el

actual ministro de esa misma Corte, don Mario Carroza, prestadas ante la Comisión de la Cámara el día 10 de diciembre pasado, las que escuché atentamente. Asimismo, debo decir que pesa en mi decisión la resolución de la propia Corte Suprema de suspender al ministro acusado de sus funciones mientras se realiza la investigación sumaria correspondiente relacionada con los mismos hechos.

6. De este modo, los antecedentes y hechos descritos en el primer capítulo, sopesados en conciencia con las defensas o justificaciones que el ministro acusado esgrimió, sin duda, **son motivo más que suficiente para concluir que ha incurrido en "notable abandono de deberes" al omitir el cuidado debido a la confianza pública y a su investidura de juez en los términos que ya señalé.** Esta será mi decisión en conciencia al momento de votar el primer capítulo a la acusación.

7. No así, en el segundo capítulo en que mi voto será negativo, porque de los hechos y antecedentes expuestos no hay evidencia que hayan sido producto de actos de influencia del ministro acusado sobre el Presidente de la Corte de San Miguel, porque cuando el marido de la hija de su pareja fue designado notario interino, dicho Presidente no habría estado sujeto a la evaluación del ministro acusado, esto es, tales tareas las habría ejercido mucho tiempo después y no

antes ni al momento de la designación notarial. Tampoco se observa alguna constancia de que el ministro acusado haya ejecutado actos de influencia sobre el Presidente de la Corte de Apelaciones de San Miguel.

8. También, mi voto será negativo en el capítulo tercero, por cuanto, si bien el día que se trató el recurso de la constructora Fundamenta -se desprende de los antecedentes expuestos- que el ministro acusado no era un integrante habitual de la Tercera Sala, sino que integraba otra y ese día de la vista de la causa, el Presidente de la Corte Suprema lo designó para que integrara la Tercera Sala. Tampoco queda claro de aquellos antecedentes que los abogados Ortiz, Lagos o Silber hubiesen patrocinado a la referida empresa constructora, sino que el abogado patrocinante era don Raúl Tavolari Oliveros.

9. Aprobaré, pues, la Acusación sólo en su capítulo primero.

Con LECTOR DE VOZ: 5 minutos 36 segundos

