PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N°19.296, RECONOCIENDO EL DERECHO A ASOCIARSE DE LOS TRABAJADORES A HONORARIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y MUNICIPALES.

I. FUNDAMENTOS

Actualmente, Chile cuenta con alrededor de 101.430 funcionarios en los 345 municipios del país, considerando trabajadores de planta, contrata y honorarios. De estos últimos se compone el 46% del total de sus trabajadores[1]. La contratación de personal a honorarios tiene una serie de características fundamentales; se trata de un acto jurídico bilateral donde el objeto del contrato es la prestación de servicios en favor de otro y la entrega de una suma de dinero por dichos servicios[2].

Originalmente, la contratación de trabajadores a honorarios en la Administración del Estado en Chile fue creada para apoyar de manera transitoria y por un periodo corto de tiempo al personal cuando este resultaba insuficiente frente a un aumento considerable de la actividad administrativa[3]. Sin embargo, actualmente la situación del personal a honorarios ha experimentado cambios que se han traducido en una precarización laboral de quienes se encuentran en dicha calidad jurídica, debido principalmente a la falta de actualización de las normativas pertinentes que no logran adaptarse a la nueva realidad.

---

[1]Cornejo, Claudio (2022). Factores determinantes de la incidencia de contratos a honorarios en los municipios chilenos. Recuperado de: repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/185168/Factores-determinantes-de-la-incidencia-de-contratos-a-honorarios-en-los-municipios-chilenos.pdf?sequence=1

[2] Neira, Francisco; Rojas, Alvaro (2016) Trabajadores a Honorarios. La municipalidad como transgresor del orden público laboral. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Vol.7, N°14, pp 53-83.

[3] Contraloría General de la República de Chile. (10 de enero de 2022). Dictamen N° E173171 Recuperado de https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2022/01/6.1.-CGR-DICTAMEN-N%C2%B0E173171.pdf

OFICINA VIRTUAL
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
13-09-2025
09:55

Tal como ha señalado la Contraloría General de la República, ante la insuficiente dotación a contrata o ante el incremento de las tareas habituales en el ámbito laboral, en lugar de generar las modificaciones legales correspondientes que permitan a los municipios aumentar la dotación de funcionarios, se suele acudir a la contratación de personal a honorarios, la cual constituye una figura precaria que, a pesar de tener un origen en la transitoriedad de la labor, suele extenderse en el tiempo de tal manera que la persona contratada a honorarios se convierte en un trabajador permanente, pero sin los beneficios y derechos de quienes se desempeñan en calidad de planta o contrata en el organismo, cumpliendo habitualmente funciones idénticas.

Frente a esto, expertos han señalado que los trabajadores públicos contratados a honorarios son unos de los trabajadores más desprotegidos de la legislación chilena, pues prestan sus servicios bajo un vínculo y una subordinación con su empleador, mas no se benefician de un contrato laboral como tal[4].

Por otra parte, el derecho a asociarse es fundamental para todos los trabajadores, sin distinción alguna. Este derecho constitucional permite organizarse y defender sus intereses laborales, negociar condiciones de trabajo, y acceder a beneficios y protección laboral.

En muchos países, los trabajadores a honorarios pueden enfrentar desafíos específicos, pues su estatus puede no ser equivalente al de los funcionarios públicos. Por su parte, en general, el reconocimiento del derecho a la asociación les brinda la posibilidad de unirse en sindicatos o grupos de defensa.

---

[4] Darío, Sánchez. *La aplicación del código del trabajo y la existencia de relación laboral en los trabajadores contratados a honorarios en el sector público*. Diario Constitucional. Recuperado de: https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/la-aplicacion-del-codigo-del-trabajo-y-la-existencia-de-relacion-laboral-en-los-trabajadores-contratados-a-honorarios-en-el-sector-publico/

OFICINA VIRTUAL
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
13-09-2025
09:55

Sin embargo, el estatus de los trabajadores a honorarios en el sector público en Chile es absolutamente limitado en relación a la capacidad de organización y defensa de sus derechos. Si bien durante estos últimos 10 años se les ha reconocido una serie de derechos, consagrados entre otros, en la ley N°21.133 que otorga derecho a licencia, seguridad social, entre otros, estos no son suficientes.

Con todo, la Contraloría General de la República en reiteradas ocasiones ha sostenido que, al tener los trabajadores a honorarios una naturaleza civil, estos no tienen la calidad de funcionarios públicos y, por tanto, no poseen los beneficios de asociación. Por otra parte, en la ley N°19.296 el derecho a asociarse de los trabajadores a honorarios no está reconocido.

A mayor abundamiento, "la Contraloría General de la República ha sostenido en forma reiterada e invariable, entre otros pronunciamientos, en el dictamen N°23.247, de 17.04.2013, lo siguiente: «…*según lo previsto en el artículo 11 de la ley N°18.834 y el criterio contenido, entre otros, en los dictámenes N°s.34.888 y 51.125, ambos de 2010, de este origen, quienes prestan servicios a la Administración bajo la indicada modalidad, no poseen la calidad de funcionarios y tienen como principal norma reguladora de sus relaciones con ella el propio contrato, por lo que el prestador no posee otros beneficios que los que se contemplen expresamente en ese instrumento y la vigencia de éste se encuentra subordinada a lo que acuerden las partes*»."[5]

Asimismo, el aludido Órgano de Control, en referencia al personal contratado a honorarios por las municipalidades, sostuvo en el dictamen N°9.804, de 07.02.2014: «…*de conformidad con lo previsto en el artículo 4°, inciso tercero, de la ley N°18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, las personas contratadas a honorarios se rigen por las reglas*

[5] Ord N° 325, del 20 de enero de 2020, Dirección del Trabajo; https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-118215.html.

OFICINA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 13-09-2025 09:55 VIRTUAL

que establezca el respectivo acuerdo y no les son aplicables las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo».”[6]

En virtud de la doctrina administrativa antes mencionada, algunos expertos concluyen que no resulta aplicable a los trabajadores a honorarios, la ley N°19.296, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

Por otra parte y ante los diversos requerimientos de las agrupaciones de honorarios tanto del Estado, como Municipales, el 16 de enero del año 2020, a través de ORD. N°325, la Dirección del Trabajo, entrega un dictamen en donde se indica que el personal a honorarios del sector público está habilitado legalmente para constituir sindicato de trabajadores independientes; vale decir, de aquellos que agrupan a trabajadores que no dependen de empleador alguno, en cuyo caso no resultan aplicables a su respecto los derechos establecidos a favor de los socios y dirigentes de las organizaciones sindicales afectos a un contrato individual de trabajo.[7]

Si, bien esto fue considerado como un avance para las agrupaciones, resultó ser completamente insuficiente, toda vez que, tal y como se menciona en el dictamen, la constitución de sindicatos independientes, no consideran los derechos asociados, toda vez que, según la ficción legal, estos no tienen ni empleadores directos ni indirectos, situación que vuelve a dejar en la indefensión a los trabajadores a honorarios del sector público y a sus dirigentes.

[6] Ord N° 325, del 20 de enero de 2020, Dirección del Trabajo; https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-118215.html.
[7] Ord N° 325, del 20 de enero de 2020, Dirección del Trabajo; https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-118215.html.

OFICINA VIRTUAL
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
13-09-2025
09:55

Es por todo lo anterior, y con el ánimo de restablecer los derechos que le acometen a todos los trabajadores de este país de asociarse, que este proyecto de ley busca modificar la ley N°19.296 que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del estado, haciendo extensivo el derecho a asociarse y sus beneficios, a los trabajadores a honorarios tanto del estado como municipal, sin reconocer a estos como funcionarios públicos para todos los efectos legales.

II. IDEA MATRIZ

El proyecto de ley tiene por objeto extender el derecho de asociación a las agrupación de trabajadores honorarios del sector público, tanto del estado como municipales, reconociendo a éstos el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de trabajadores a honorarios que estimen conveniente, con la condición de sujetarse a la ley y a los estatutos correspondientes, y permitir protección legal a sus dirigentes.

III. PROYECTO DE LEY

Artículo primero : Para modificar la ley N°19.296 Que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, agregando un nuevo inciso segundo en su artículo 1, en el siguiente tenor: "Esta ley será aplicable también a los trabajadores con modalidad honorarios del Estado, incluidas las Municipalidades".

Artículo segundo: Para modificar la ley N°19.296 Que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, agregando un inciso final en su artículo 25, en el siguiente tenor:

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
13-09-2025
09:55
VIRTUAL

“Este artículo será aplicable también a los directores de asociaciones con modalidad honorarios”.

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
13-09-2025
09:55
VIRTUAL

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ALBERTO UNDURRAGA V.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RICARDO CIFUENTES L.

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
13-09-2025
09:55
VIRTUAL