

**DEPARTAMENTO JURÍDICO**

Unidad de Dictámenes  
e Informes en Derecho  
**E270451/2025**

781

ORDINARIO N° \_\_\_\_\_ /

**ACTUACIÓN:**

Aplica doctrina.

**MATERIA:**

Personal del sector público que presta servicios a honorarios.  
Funcionarios públicos regidos por el Código del Trabajo.  
Sindicalización. Procedencia.

**RESUMEN:**

1 y 3. El personal del sector público que presta servicios a honorarios para el Estado está habilitado únicamente para constituir o afiliarse a un sindicato que reúna a trabajadores independientes, de aquellos a que se refiere el artículo 216 letra c) del Código del Trabajo y a conformar o afiliarse a federaciones y confederaciones, sin que en este último caso resulte procedente efectuar distinción alguna al respecto.

2. El aludido personal, contratado a honorarios, no está facultado para constituir una asociación de funcionarios de aquellas a que se refiere el artículo 1º de la Ley N°19.296, ni para afiliarse a alguna de dichas organizaciones.

4. Los trabajadores que se desempeñan en empresas o en instituciones del Estado, incluidas las municipalidades y que se rigen por el Código del Trabajo, tienen la calidad de funcionarios públicos, por tanto, están legalmente habilitados para constituir y afiliarse a una asociación de funcionarios regida por la Ley N°19.296, con excepción de aquellos que laboren en empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos.

**ANTECEDENTES:**

- 1) Instrucciones de 20.11.2025, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.
- 2) Presentación de 22.09.2025, de Sindicato Interempresa Nacional de Trabajadores de Contratistas y Subcontratistas de Servicios de Chile SINTRA III Servicios y Federación de Trabajadores de Chile Clotario Blest Riff.

SANTIAGO,

25 NOV 2025

**DE : JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)**

**A : DIRECTORIO SINDICATO INTEREMPRESA NACIONAL  
DE TRABAJADORES DE CONTRATISTAS Y SUBCONTRATISTAS  
DE SERVICIOS DE CHILE SINTRAC III SERVICIOS**

**SECRETARIA FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE CHILE  
CLOTARIO BLEST RIFFO**

Mediante presentación del antecedente 2) requieren un pronunciamiento de este Servicio acerca de la precaria situación de los trabajadores(as) que prestan servicios a honorarios para el Estado y en las municipalidades. Lo anterior si se tiene presente lo sostenido por la Contraloría General de la República mediante Dictamen N°173.171 de 2022, pronunciamiento que genera dudas con respecto a la constitución de organizaciones sindicales, en especial frente al nuevo marco legal surgido al respecto, expresado en la Ley N°21.526, que plantea el traspaso a contrata, o bien, regidos por el Código del Trabajo, de aquellos que cumplen labores permanentes a honorarios para el Estado. Señalan al respecto que algunos municipios han implementado estas medidas teniendo nulo o poco conocimiento de sus consecuencias.

Frente a la situación antes descrita plantean que se requiere un pronunciamiento de esta Dirección que permita dar respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Si los trabajadores del sector público que prestan servicios a honorarios para el Estado pueden constituir «sindicatos de instituciones» o interempresa «(no de trabajadores independientes)».
2. Procedencia de que dicho personal constituya asociaciones de funcionarios.
3. Si se ajusta a derecho que los sindicatos interempresa que afilian a trabajadores que prestan servicios a honorarios para el Estado se afilien a federaciones de sindicatos regidos por el Código del Trabajo.
4. Si el personal que, luego de haber trabajado a honorarios para el Estado, o para una municipalidad, pasó a regirse por el Código del Trabajo puede constituir «sindicatos por institución» o interempresa y si estos últimos, a su vez, pueden elegir delegados sindicales con fuero laboral.

Sobre el particular cumple con informar a Uds. lo siguiente:

1 y 3. En lo que respecta a las consultas signadas con estos números, formuladas con el objeto de que este Servicio se pronuncie acerca de la procedencia de que los trabajadores del sector público que prestan servicios a honorarios para el Estado constituyan «sindicatos de instituciones» o interempresa y que estas últimas organizaciones puedan, a su vez, afiliarse a federaciones, corresponde recurrir a la norma del artículo 212 del Código del Trabajo, que dispone:

Reconócese a los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.

A su vez, el inciso primero del artículo 266 del citado cuerpo legal establece:

Se entiende por federación la unión de tres o más sindicatos, y por confederación, la unión de tres o más federaciones o de veinte o más sindicatos.

A través de la primera de las disposiciones legales antes transcritas se reconoce el derecho fundamental consagrado en el artículo 19 Nº19 de la Constitución Política del Estado, a favor de los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, de constituir organizaciones sindicales sin autorización previa.

Del segundo precepto legal inserto se infiere, por una parte, el concepto de federación, en tanto señala que se entiende por tal la unión de tres o más sindicatos. Por su parte, una confederación puede conformarse por la unión de tres o más federaciones, o por veinte o más sindicatos.

De las disposiciones recién transcritas es posible desprender que, el personal que presta servicios a honorarios para una institución pública solo está habilitado para constituir o afiliarse a una organización sindical que reúna a trabajadores independientes a que se refiere la letra c) del artículo 216 del Código del Trabajo; vale decir, aquellos que no dependen de empleador alguno.

Lo anterior sin perjuicio de encontrarse autorizados los sindicatos constituidos por dicho personal a constituir o afiliarse a federaciones y confederaciones, toda vez que la norma del artículo 266 antes transrito no exige a su respecto requisito alguno para tal efecto.

En efecto, acorde con lo sostenido por esta Repartición mediante Ordinario N°325 de 16.01.2020, el referido personal puede constituir un sindicato de trabajadores independientes a los que se ha hecho referencia, en cuyo caso no les resultan aplicables los derechos establecidos a favor de los socios y dirigentes de dichas organizaciones afectos a un contrato individual de trabajo, tales como el fuero que ampara a los constituyentes de los sindicatos a que se refiere el artículo 221 del Código del Trabajo, así como el derecho a fuero y a hacer uso de horas de trabajo sindical que asiste a los dirigentes de las organizaciones sindicales de trabajadores dependientes, con arreglo a las normas de los artículos 243 y 249 del citado Código.

En mérito de lo expuesto en párrafos precedentes es posible concluir que, el personal del sector público que presta servicios a honorarios para el Estado está habilitado únicamente para constituir o afiliarse a un sindicato que reúna a trabajadores independientes, de aquellos a que se refiere el artículo 216 letra c) del Código del Trabajo y a conformar o afiliarse a federaciones y confederaciones,

sin que en este último caso resulte procedente efectuar distinción alguna al respecto.

2. En cuanto a la interrogante por Uds. planteada con la finalidad de que se les aclare si resulta ajustado a derecho que el personal que presta servicios a honorarios para el Estado constituya asociaciones de funcionarios, corresponde recurrir a la norma del artículo 1º de la Ley N°19.296, que establece:

Reconócese, a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional, el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.

La disposición precedentemente transcrita consagra el derecho de los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional, a constituir asociaciones de funcionarios y, consecuentemente, el de afiliarse a ellas. Se colige igualmente que dichas asociaciones deben regirse por la ley y sus estatutos.

En lo que respecta al personal contratado a honorarios del sector público, 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».

Asimismo, en referencia al personal contratado a honorarios por las municipalidades, el aludido Órgano de Control, mediante Dictamen N°9.804 de 07.02.2014, sostuvo lo siguiente: «...de conformidad con lo previsto en el artículo 4º, inciso tercero, de la ley N°18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, las personas contratadas a honorarios se rigen por las reglas que establezca el respectivo acuerdo y no les son aplicables las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo».

El pronunciamiento recién citado señala a continuación: «De esta forma, quienes sean contratados a honorarios en la Administración, no revisten la calidad de empleados públicos y el propio convenio constituye la única norma reguladora de sus relaciones con ella...».

El análisis de la jurisprudencia del citado Órgano de Control a que se ha hecho alusión permite concluir que, tampoco resulta aplicable al personal del sector público que presta servicios a honorarios, la Ley N°19.296, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

Ello en consideración a que dicho personal no tiene la calidad de funcionario público, sino de mero prestador de servicios para la repartición pública respectiva, en virtud de una relación jurídica de naturaleza civil, razón por la cual no resulta jurídicamente procedente que aquel constituya una asociación regida por dicho cuerpo legal.

En mérito de lo expresado en párrafos precedentes es posible concluir que, el aludido personal, que presta servicios a honorarios para el Estado no está

habilitado para constituir asociaciones de funcionarios, de aquellas a que se refiere el artículo 1º de la Ley N°19.296, ni para afiliarse a una de dichas organizaciones.

4. Consultan, finalmente, si los trabajadores que prestaban servicios a honorarios para el Estado y que celebraron con la respectiva institución pública, o con una municipalidad, un contrato regido por el Código del Trabajo, pueden constituir «sindicatos por institución» o interempresa y si, en este último caso, estarían habilitados, a su vez, para elegir delegados sindicales con derecho a fúero.

Sobre esta materia corresponde informar que, de acuerdo con lo sostenido reiteradamente por la Contraloría General de la República, entre otros pronunciamientos, en los Dictámenes N°16.164 de 1994; N°49.757 de 2002; N°53.006 de 2004 y N°5.009 de 2009, los trabajadores que se desempeñan en Empresas o Instituciones del Estado, incluidas las municipalidades, tienen la calidad de funcionarios públicos, cualesquiera sean las disposiciones que regulen su vínculo con el organismo respectivo —en este caso, el Código del Trabajo—.

Asimismo, mediante Dictamen N°4220/2002 de 12.12.2002 y sobre la base de la citada jurisprudencia de la Contraloría General de la República, esta Dirección sostuvo igualmente la procedencia de que un trabajador que presta servicios para una municipalidad, en conformidad con las normas del Código del Trabajo, pueda constituir o afiliarse a alguna de las asociaciones de funcionarios allí existentes, regidas por la citada Ley N°19.296.

Lo anterior con excepción de los trabajadores de las empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos. Ello en virtud de la disposición contenida en el inciso tercero del artículo 1º de la citada Ley N°19.296, que, en lo pertinente establece: «*Esta ley no se aplicará, sin embargo, a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de éste, ni a los trabajadores de las empresas del Estado que, de acuerdo con la Ley, puedan constituir sindicatos*».

Lo expuesto en párrafos que anteceden permite concluir que, los trabajadores que se desempeñan en Empresas o Instituciones del Estado, incluidas las Municipalidades y que se rigen por el Código del Trabajo, tienen la calidad de funcionarios públicos, por tanto, están legalmente habilitados para constituir y afiliarse a una asociación de funcionarios regida por la Ley N°19.296, con excepción de aquellos que laboren en empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos.

Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones legales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumple con informar a Uds. lo siguiente:

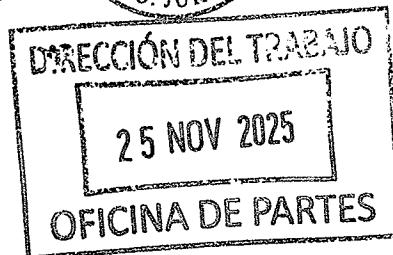
1 y 3. El personal del sector público que presta servicios a honorarios para el Estado está habilitado únicamente para constituir o afiliarse a un sindicato que reúna a trabajadores independientes, de aquellos a que se refiere el artículo 216 letra c) del Código del Trabajo y a conformar o afiliarse a federaciones y confederaciones, sin que en este último caso resulte procedente efectuar distinción alguna al respecto.

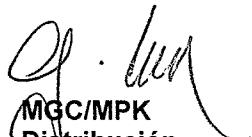
2. El aludido personal, contratado a honorarios, no está facultado para constituir una asociación de funcionarios de aquellas a que se refiere el artículo 1º de la Ley N°19.296, ni para afiliarse a alguna de dichas organizaciones.

4. Los trabajadores que se desempeñan en empresas o en instituciones del Estado, incluidas las municipalidades y que se rigen por el Código del Trabajo, tienen la calidad de funcionarios públicos, por tanto, están legalmente habilitados para constituir y afiliarse a una asociación de funcionarios regida por la Ley N°19.296, con excepción de aquellos que laboren en empresas del Estado, que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos.

Saluda atentamente a Uds

NATALIA POZO SANHUEZA  
ABOGADA  
JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)  
DIRECCIÓN DEL TRABAJO



  
MGC/MPK  
Distribución  
-Jurídico  
-Partes  
-Control