



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho.

Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

**LOS TRABAJADORES A HONORARIOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: SU DESREGULACIÓN COMO  
VULNERACIÓN AL ORDEN PÚBLICO LABORAL**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y  
Sociales.

FRANCISCO JAVIER NEIRA REYES.  
ALVARO ROJAS MUÑOZ.

**Profesora guía:** María Eugenia Montt Retamales.

Santiago, Chile.

2015.

*“Y que mis venas no terminan en mí  
sino en la sangre unánime  
de los que luchan por la vida,  
el amor,  
las cosas,  
el paisaje y el pan,  
la poesía de todos”  
(Roque Dalton)*

*Agradezco a los amigos que han forjado mi camino y que por suerte  
no alcanzo a contar con los dedos de mis manos.  
Al compañero de esta memoria y de mis estudios, quien se  
transformó en un apoyo y en un amigo.  
A mis Abuelos, Padres y Hermana por su amor incondicional y  
hacerme sentir orgulloso de dónde vengo y marcar hacia dónde voy.  
A mi Compañera por darme la oportunidad de conocer a su hermosa  
familia y andar juntos este camino de empuje, alegría, convicción,  
respeto, solidaridad y amor. A Nicanor por enseñarme día a día a  
pelear contra mis molinos de viento. Por enseñarme a creer que  
podemos contra todo, por sanarme en cada abrazo y hacerme  
inmensamente feliz siendo su compañero de vida.*

**Francisco**

*Agradezco a mi Madre por su coraje y amor incondicional,  
por sus enseñanzas, disciplina, y prudencia, por siempre  
tener el abrazo indispensable; a mis Abuelos, Tíos y Primos  
por el cariño constante y la dedicación entregada para así  
poder desarrollar mi camino.  
A mis amigas y amigos compañeros de vida, quienes siempre  
están presentes con su risa, amor y comprensión necesaria.  
A mi compañero y amigo en este trabajo, por las buenas  
palabras, sus enseñanzas y confianza.  
A todos por su fuerza, por recorrer el camino juntos y ser la  
esperanza de lo que viene.*

**Álvaro**

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: CUESTIONES CIVILES Y ADMINISTRATIVAS</b>	
<b>ATINGENTES</b>	<b>15</b>
<b>1.- Conceptos de Derecho Municipal/Administrativo y Trabajadores de la Administración Municipal.</b>	<b>16</b>
<b>2.- Noción del Contrato de Honorarios y el Derecho Común o Civil</b>	<b>34</b>
<b>CAPITULO II: MAGNITUD Y EFECTOS DE LA</b>	
<b>CONTRATACIÓN A HONORARIOS EN LA ADMINISTRACIÓN</b>	
<b>MUNICIPAL</b>	<b>51</b>
<b>1. Magnitud del Problema</b>	<b>51</b>
1.1 Metodología y Objetivos del Estudio Cuantitativo	51
1.2. Análisis de los Resultados	54
1.3. Conclusiones	68
<b>2. Efectos de la Contratación a Honorarios en la Administración Municipal</b>	<b>72</b>

**CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA Y  
DESCRIPCIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A  
HONORARIOS \_\_\_\_\_ 87**

<b>1.- Tipos de labores facultadas por la legislación para ser desarrolladas por los Trabajadores a Honorarios Municipales _____</b>	<b>90</b>
1.1 Contrato a Honorarios para el desempeño de labores accidentales y no habituales de la Municipalidad: _____	91
1.2 Contratación a Honorarios para desarrollar cometidos específicos propios de las tareas habituales y permanentes del Municipio _____	98
<b>2.- Otras características del Contrato de Honorarios Municipal _____</b>	<b>104</b>
<b>3.- Modalidades de Contratos. Presupuesto Municipal _____</b>	<b>109</b>

**CAPÍTULO IV: INCOHERENCIAS PRODUCIDAS POR LA  
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS TRABAJADORES A  
HONORARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. LA  
EXTRALIMITACIÓN Y ABUSO DEL ARTÍCULO 4° DE LA LEY  
18.883. \_\_\_\_\_ 119**

<b>1.- El Desequilibrio entre Derechos y Obligaciones que poseen los trabajadores a Honorarios. _____</b>	<b>120</b>
<b>2.- La disímil situación de los trabajadores a honorarios privados. _____</b>	<b>129</b>
<b>3.- Incoherencia entre la Normativa y la Realidad. _____</b>	<b>141</b>

**CAPÍTULO V: EL PROBLEMA DE LA APLICACIÓN DE LA  
NORMATIVA LABORAL A LOS TRABAJADORES A  
HONORARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL \_\_\_\_ 151**

- 1.- El criterio jurídico mayoritario en la jurisprudencia nacional: la aplicabilidad del Derecho Civil. \_\_\_\_\_ 155**
- 2.- Aplicabilidad del Código del Trabajo: fundamentación legal o razones de texto. \_\_\_\_\_ 166**
- 3.- Recurso de unificación de Jurisprudencia N° 11.584-2014. Un cambio en el paradigma. \_\_\_\_\_ 178**

**CAPÍTULO VI. EL CONFLICTO ABORDADO DESDE LA  
TEORÍA DEL DERECHO LABORAL: VULNERACIÓN AL  
ORDEN PÚBLICO LABORAL Y A LOS PRINCIPIOS DEL  
DERECHO DEL TRABAJO. \_\_\_\_\_ 186**

- 1.- Orden Público Laboral. \_\_\_\_\_ 188**
- 2.- Orden Público Laboral y la Constitución Política de la República. \_\_\_\_\_ 197**
- 2.1 Derechos Fundamentales Laborales específicos \_\_\_\_\_ 198
- 2.2 El principio de legalidad y el principio de igualdad: El límite a los límites \_\_\_\_\_ 204
- 3.- Orden Público Laboral y Principios del Derecho Laboral \_\_\_\_\_ 215**
- 3.1 Principio Protector \_\_\_\_\_ 217
- 3.2 Principio Primacía de la Realidad \_\_\_\_\_ 221

3.3 Principio de irrenunciabilidad de los derechos	224
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>229</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>253</b>
<b>ANEXO: DATOS DE LA CONTRATACIÓN A HONORARIOS</b>	<b>273</b>

## **RESUMEN**

La presente investigación busca determinar cuál es el estatuto jurídico aplicable a los Trabajadores a Honorarios de la Administración Municipal que desempeñan sus labores fuera de las hipótesis y requisitos establecidos en el artículo 4 ° de la Ley 18.883, bajo régimen de subordinación.

La jurisprudencia mayoritaria ha postulado que resulta aplicable el Código Civil. Nosotros, siguiendo la línea argumentativa de la escasa doctrina existente y un rupturista fallo de la Corte Suprema, nos inclinamos por la aplicación del Código del Trabajo. Para esto, profundizamos la argumentación que ellos realizaren con los elementos de la Teoría del Derecho Laboral, principalmente en lo que respecta al Orden Público Laboral y a sus manifestaciones en los Derechos Fundamentales Laborales Específicos y en los principios del Derecho Laboral, de manera de demostrar que la no aplicación del Código del Trabajo es abiertamente contraria a Derecho.

**Palabras Claves: Contrato a Honorarios - Subordinación y  
dependencia - Principio de Legalidad - Orden Público Laboral**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca abordar la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, que se encuentran bajo un régimen de subordinación y dependencia, desempeñando sus labores en condiciones precarias de trabajo. En este sentido, dicho menoscabo en el desarrollo de sus obligaciones contractuales, se suma al hecho de que la mayoría de los operadores jurídicos no ha reconocido la existencia de normas protectoras hacia estos trabajadores.

Estas normas protectoras, no tienen sentido cuando la contratación a honorarios se encuentra dentro de las hipótesis que establece la ley, puesto que en dicho contexto las partes tienen igualdad negociadora y no se encuentran sometida una a la otra. Por lo tanto, este trabajo de investigación se centra principalmente en aquellos casos en los que en el marco de una contratación a honorarios no existe igualdad entre las partes y, consecuentemente, se enfrentan a un régimen de subordinación que produce un desequilibrio de tal magnitud que condiciona a un trabajador a

un empleo con el carácter de precario, lo que se profundizará en el presente trabajo.

Por otra parte, debemos entender que la contratación a honorarios bajo régimen de subordinación ha sido entendida como un mecanismo de evasión a la normativa laboral cuando ella se produce entre privados, situación a la que los operadores jurídicos reaccionan estableciendo mecanismos de sanción y protección al trabajador que ha resultado perjudicado. Consideramos necesario tener presente este escenario, que se produce en el campo de los hechos, cuando existe un similar menoscabo respecto de la contratación de trabajadores a honorarios por la Administración Municipal de forma anómala o fuera de las hipótesis que establece la ley y que aquí expondremos.

La problemática de nuestra investigación se centrará básicamente en determinar cuál será el estatuto jurídico aplicable a los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal cuando existe un vínculo de subordinación. En este sentido, más que apelar a un argumento en torno a la “justicia”, se analizará esta situación desde un aspecto eminentemente técnico de tal manera de no vulnerar una serie de principios que se encuentran inmersos en el marco de esta indagación.

Asimismo, debemos señalar que la postura mayoritaria de nuestra jurisprudencia respecto de la problemática de los trabajadores a honorarios bajo régimen de subordinación, es que se debe aplicar el Derecho Civil o Común, en razón de una serie de argumentos que desarrollaremos y analizaremos contrastándolos con distintas evidencias.

Ahora bien, esta determinación de los operadores jurídicos ha afectado a miles de trabajadores a honorarios, lo que reviste especial interés para efectos de justificar esta investigación, considerando además que, desde hace un par de años hasta la fecha, se han gestado una serie de movilizaciones por parte de estos trabajadores con la finalidad de exigir mejoras y denunciar la ausencia de derechos protectores, lo que nos demuestra que la ausencia de posibles soluciones tiene por correlato una conflictividad en ascenso.

En este sentido, en este trabajo caracterizaremos la precaria situación jurídico-laboral en la que se encuentran estos trabajadores, situación que ellos mismos se han encargado de poner en la tribuna pública. Tomando en cuenta este escenario, consideramos que es nuestra obligación, como sujetos ligados al ámbito del Derecho, tratar la problemática en profundidad

ante la escasa doctrina existente y la abundante necesidad de respuestas por parte de los trabajadores que se han visto marginados de un régimen de protección jurídica. Debemos destacar que si la actual decisión de los operadores jurídicos tiene plena justificación en el ámbito del Derecho, no queda más que establecer que la solución al problema pasa por una serie de reformas legislativas, al contrario, si el contexto actual no se justifica en el análisis de nuestro sistema normativo, debiese existir una corrección interpretativa de forma estable en la manera de abordar este conflicto en los Tribunales de Justicia.

Debemos destacar que el conflicto de los trabajadores a honorarios importa porque se desarrolla en un contexto de gran dinamismo, ya sea por las movilizaciones que han ido gestándose por parte de los trabajadores o por las reacciones, medidas o respuestas por parte de las autoridades ante el avance organizativo y la necesidad de evitar posibles problemas en los servicios municipales. A modo de ejemplo, durante los meses de octubre-noviembre del año 2013, y en el marco de una importante movilización a nivel nacional de funcionarios municipales de ribetes históricos por su nivel de adhesión, los trabajadores a honorarios, pese a la calidad jurídica de los

movilizados, lograron hacer pública la realidad en la que se encuentran inmersas miles de personas.<sup>1</sup>

Un año después, y producto de este proceso de movilización, en agosto de 2014, los trabajadores a honorarios conformaron la Unión de Trabajadores a Honorarios Municipales de Chile, la cual llamó a una jornada de protesta específicamente a los trabajadores a honorarios municipales, dando en este acto una manifestación de fuerza y una señal de la importancia que tienen estos en el andamiaje administrativo. El órgano convocante señaló que: “las diversas áreas de la gestión municipal durante los últimos 20 años se han ido expandiendo de forma acelerada, incorporando en la labor pública a trabajadores en un contexto generalizado de desprotección y precarización de sus condiciones de trabajo.”<sup>2</sup>

Fue en este proceso de ascendiente organización, que durante el presente año nos encontramos con esperanzadoras novedades en el reciente fallo de la Corte Suprema, el que, abandonando la posición que

---

<sup>1</sup> El presidente de la Asociación de empleados municipales (ASEMUCH), Oscar Yáñez en relación a los trabajadores a Honorarios en el marco de la movilización señalaba: “Hay que buscar una forma para mejorar la calidad de vida de los empleados que día a día entregamos un servicio a todo el país”. Entrevista a Oscar Yáñez por Patricio Cuevas y Katherine Ibáñez en Expreso Bio Bio. Radio Bio Bio. 7 de noviembre de 2013.

<sup>2</sup> ASEMUCH. 2014. Declaración de la Unión de Trabajadores a Honorarios Municipales de Chile, llamando a jornada de protestas para el 3 de Septiembre de 2014. [En línea], <[http://www.asemuch.cl/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1071:con-paro-y-en-calles-protestan-trabajadores-a-honorarios-municipales](http://www.asemuch.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=1071:con-paro-y-en-calles-protestan-trabajadores-a-honorarios-municipales)> [Consulta: 10 de Mayo 2015]

mayoritariamente sostuvo el máximo tribunal en otras sentencias, reconoció la existencia de una relación laboral respecto de los trabajadores a honorarios, situación totalmente inédita y que tendría como consecuencia la concurrencia de derechos laborales respecto a estas personas, las que a la fecha no los protegía o asistía derecho tutelar alguno.

Sin perjuicio de lo anterior, y pudiendo atribuirse a una reacción política ante la reciente decisión de la Corte Suprema, la Presidenta de la República Michelle Bachelet en la reciente cuenta pública del 21 de mayo de 2015, se refirió a la situación que viven miles de trabajadores a honorarios de la Administración, realizando una importante mención:

“Una noticia muy relevante: al finalizar el período presidencial, no habrá trabajadores desempeñando funciones permanentes en el Gobierno Central a **honorarios**. Se propone, en una primera etapa, la implementación de un plan de trasposos de ocho mil 800 trabajadores, que actualmente están contratados a honorarios, a la modalidad de contrata.”<sup>3</sup>

Si bien, el anuncio aparentemente sólo abarca a los trabajadores a honorarios de la Administración Central, y teniendo en consideración que esta investigación se centra en respecto en los casos de este tipo de

---

<sup>3</sup> BACHELET JERIA, MICHELLE. 2015. Mensaje presidencial 21 de mayo de 2015. [En Línea] <<http://www.21demayo.gob.cl>> [Consulta: 27 mayo 2015].

contratación en los gobiernos municipales, consideramos pertinente dar cuenta de que estos anuncios no son casuales, debido a que los trabajadores a honorarios en su conjunto, ya sea de la Administración Central o Municipal, revisten una importancia tal que muchas veces será sólo con las labores que estos desempeñen que se logrará el funcionamiento y cobertura que todo órgano público necesita.

Frente a este anuncio, ha señalado el presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales lo siguiente:

“Hay que leer la letra chica. Para los trabajadores del sector público es imprescindible revisar la cifra real de trabajadores a honorarios desempeñando tareas permanentes y no transitorias (o accidentales).

Por otro lado, el dirigente puso el foco en que “no se dice nada de los ‘honorarios’ que están en los Municipios, cuyo número y catastro aún no se conoce, por lo tanto, esta medida requiere una mayor explicación por parte de las personas que manejan este tipo de información”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> SINDICAL. ANEF evalúa medida del gobierno que busca eliminar a los honorarios del Estado. [En línea] <<http://sindical.cl/2015/05/anef-evalua-medida-del-gobierno-que-busca-eliminar-a-los-honorarios-del-estado/>> [Consulta: 28 de mayo de 2015]

Así las cosas, y reiterando que el anuncio no afectaría directamente a la Administración Municipal, debemos señalar que el tema de los trabajadores a honorarios es un conflicto vivo, que está mes a mes en desarrollo en las diferentes esferas que lo componen, ya sea en la organización de los trabajadores o en el accionar de los operadores jurídicos. A modo de ejemplo, podemos añadir que durante el transcurso de este año se aprobó un Proyecto de Resolución por parte de la Cámara de Diputados, impulsado por el Diputado Bernardo Berger, que buscaba reconocer ciertos derechos mínimos a los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal.

El objetivo general de nuestra investigación es demostrar que la actual situación de desregulación en la que se encuentran los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, en razón del criterio mayoritario de nuestra jurisprudencia, vulnera el Orden Público Laboral, lo que se manifiesta de forma concreta en la afectación de derechos fundamentales laborales específicos y los principios del Derecho Laboral.

Para lograr nuestro objetivo, nos hemos propuesto una serie de objetivos específicos, mediante los cuales buscaremos establecer, en base a un análisis cuantitativo, la real magnitud de la problemática estudiada

respecto de los trabajadores a honorarios y las principales consecuencias de su situación tanto a nivel de los trabajadores, la Administración Municipal, como de la comunidad local.

Así también, procuraremos establecer y desarrollar cuestiones propias del Derecho Civil y del Derecho Administrativo que confluyen en la situación de los trabajadores a honorarios en la Administración Municipal y que resultan necesarias para un primer acercamiento cabal a la problemática en estudio.

Será también necesario realizar un análisis detallado de la normativa y de la manera en que se prestan los servicios de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, siendo este marco normativo el que nos permita dilucidar si existe o no abuso en este tipo de contratación.

Por otra parte, desarrollaremos y analizaremos conceptos propios de Derecho del Trabajo, los que deben tenerse en consideración en el estudio de la problemática específica de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, para determinar si estos conceptos o elementos son concurrentes en la materia en estudio y/o si satisfacen una interpretación armónica del sistema jurídico en su conjunto.

Por último, intentaremos demostrar que la aplicabilidad del Código del Trabajo para los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, será la forma en que se garantice el respeto a los principios del Derecho del Trabajo, los Derechos Fundamentales, lo que permitirá mantener una real coherencia con el Orden Público Laboral.

Así, y a través de estos objetivos, esta investigación buscará demostrar o refutar la tesis de que la actual situación de desregulación en que se encuentran los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, en general aceptada por los operadores jurídicos, vulnera el Orden Público Laboral, manifestada de forma concreta en la afectación de los Principios del Derecho del Trabajo.

En razón de lo expuesto, y con la finalidad de cumplir los objetivos trazados en esta investigación, se utilizan diferentes métodos investigativos. Para determinar la magnitud problema de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, utilizaremos el método estadístico mediante el levantamiento de los datos existentes en la materia, especialmente en aquello que dice relación con la cantidad de funcionarios municipales y los tipos de contrato. Para ello, serán utilizados los datos entregados por los propios municipios a través del Sistema Nacional de Información

Municipal, dependiente de la subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Por otra parte, la caracterización desde un punto de vista normativo de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, se realizará mediante la descripción de la legislación atingente, complementada con la jurisprudencia administrativa, la que nos permitirá más adelante realizar una adecuada interpretación de la escasa regulación que existe al respecto.

En cuanto al desarrollo en esta investigación de los distintos estatutos jurídicos que eventualmente pueden confluir en la situación de los trabajadores a honorarios en la Administración Municipal, se expondrán la doctrina y jurisprudencia nacional, describiéndolas y refiriendo su eventual aplicación a la problemática en razón de los argumentos que en esta exposición se ventilen.

Para efectos de abordar la problemática de esta investigación bajo la óptica del Derecho Laboral, será necesario recopilar y sistematizar la información existente en torno a la construcción teórica de este Derecho; para ello, se revisará doctrina nacional con la finalidad de hacer un análisis

particular frente al problema de los trabajadores a honorarios de las Municipalidades. Igualmente se describirá la mínima doctrina que existe en la actualidad frente a la problemática, con la finalidad de profundizar la línea argumentativa que en ellos se presente. En este mismo aspecto, se desarrollarán conceptos básicos del Derecho del Trabajo que serán aplicados al contexto de los trabajadores a honorarios municipales, los cuales nos podrían permitir dar cuenta de una eventual vulneración o incongruencias normativas, por lo que se desarrollarán estos aspectos bajo el método de la dialéctica argumentativa.

Así las cosas, en esta investigación se desarrollará en un primer apartado el marco normativo necesario para comprender y caracterizar la problemática de esta investigación. En un segundo, se dará cuenta de la magnitud del problema en términos cuantitativos y los principales efectos de esta situación. En tercer lugar se revisará la normativa en específico que rige a los trabajadores a honorarios; En cuarto lugar se dará cuenta del abuso de la normativa administrativa relacionada a los trabajadores a honorarios; en un quinto apartado revisaremos las posturas de la jurisprudencia mayoritaria y de la escasa doctrina respecto a la materia de

investigación y, por último, trataremos el conflicto desde la óptica de la Teoría del Derecho Laboral.

Por consiguiente, solo nos resta recalcar que esta investigación parte de un supuesto de público conocimiento, que dice relación con el contexto anómalo en que se aplica la normativa administrativa a los trabajadores a honorarios de la administración municipal. Sin embargo, se buscar reforzar esta posición por medio del análisis de la magnitud cuantitativa del problema.

Ahora bien, consideramos necesario destacar, discurriendo en este mismo sentido, que en el caso de estar frente a contrataciones a honorarios bajo las hipótesis previstas por el legislador y respetando la ratio legis de las mismas, no debiesen aplicarse las líneas que aquí se exponen, debido a que se cumpliría con la noción básica del contrato a honorarios, encontrándose las partes en igualdad de condiciones, no existiendo por tanto sentido alguno generar un equilibrio que se ha dado en el plano de los hechos.

Por lo tanto, y para efectos del desarrollo de esta investigación, debemos tener presente que nos encontramos hablando de trabajadores a honorarios que desempeñan labores bajo un régimen de subordinación,

entendido bajo el marco definitorio que ha dado la Real Academia Española “Sujeción a la orden, mando o dominio de alguien.”<sup>5</sup>

Por último, debemos realizar la advertencia que respecto de los distintos tipos de personal con que la Municipalidad desempeña sus labores, y que en la presente investigación se caracterizan, utilizaremos como concepto general el de trabajadores municipales o funcionarios, lo que pudiese generar confusión en el lector respecto de la noción de funcionarios municipales, sin perjuicio de hacer presente que en términos técnicos, según lo establecido en el artículo 40 de la ley 18.965, son funcionarios municipales solo los trabajadores de planta y de contrata, razón por la cual cuando resulta pertinente se realiza este alcance para un mejor desarrollo de la investigación.

---

<sup>5</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2001. Diccionario de la Lengua Española. 22ª Edición. Tomo II. Espasa Calpe S.A. P. 2100.

## **CAPÍTULO I: CUESTIONES CIVILES Y ADMINISTRATIVAS**

### **ATINGENTES**

Para abordar la problemática de los trabajadores a honorarios en la Administración Municipal, resulta de vital importancia, en razón de la ascendiente conflictividad laboral en la materia y de forma previa a la caracterización del problema que atraviesan los trabajadores a honorarios, realizar las aclaraciones y alcances conceptuales que nos permitan adentrarnos y entender la dimensión del objeto de estudio. Es por ello que este apartado tiene por objetivo comprender qué es la Administración del Estado y, en específico, qué es la Administración Municipal para posteriormente referiremos en general a los actores del problema y en particular de los protagonistas del mismo, es decir, los trabajadores a honorarios al interior de la Administración Municipal.

## **1.- Conceptos de Derecho Municipal/Administrativo y Trabajadores de la Administración Municipal.**

Una breve singularización o conceptualización de la Administración del Estado la podemos encontrar en la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases de Generales de la Administración del Estado (en adelante, LOCBGAE), en donde sus primeros artículos realizan el tratamiento respecto de su función, conformación y modo de actuación. De esta forma, se desprende una noción general del concepto de administración basado en la normativa positiva vigente, lo que nos dará una idea básica del término que resulta suficiente para los efectos de esta investigación.

Señala el artículo 3° de la LOCBGAE que “la Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.”

Dicho esto, resulta necesario preguntarnos quiénes conforman la Administración del Estado. Para ello, debemos tener en vista lo señalado por el artículo 1° de la LOCBGAE: “estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.”

Por lo tanto, y de acuerdo a lo establecido en el artículo precedente, en términos generales podemos decir que los órganos y servicios públicos, ambos en un sentido amplio, que son destinados al cumplimiento de la función administrativa forman en sí mismos la Administración del Estado, siendo esta una característica esencial, es decir, la Administración del Estado estaría conformada por aquellos órganos y servicios públicos destinados a promover el bien común atendiendo las necesidades públicas por mandato de la ley y la Constitución. Frente a lo señalado, debemos agregar que al hablar de Administración del Estado debemos tener presente que dicha calidad estará condicionada a la investidura que otorgue la ley.

Retomando lo señalado por el artículo primero de la LOCBGAE, las Municipalidades forman parte de la Administración del Estado, ante lo cual debemos entender que se genera una relación de género-especie, en donde la Municipalidad forma parte de la Administración del Estado; en virtud de esto deberá cumplir con lo estipulado en el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional en comento: “someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico.”

Dentro de la Administración del Estado existen una serie de distinciones respecto de los órganos que la conforman. Así, encontramos los concentrados y desconcentrados, centralizados y descentralizados, y aquellos que poseen autonomía constitucional. La Municipalidad, dentro de estos parámetros, es un organismo autónomo constitucional y descentralizado, en tanto el artículo 118 de la Constitución Política de la República las define como corporaciones autónomas de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. En virtud de lo señalado, la desconcentración de la Municipalidad se debe entender por el hecho de que

las atribuciones de estas no son recibidas del Poder Central<sup>6</sup>, por el contrario están establecidas en la Ley n°18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante LOCM), teniendo un estatuto especial. Por lo tanto, podemos señalar que las Municipalidades como parte de la Administración del Estado tienen características propias: la autonomía constitucional, la descentralización y la desconcentración. A su vez, este organismo centra su ámbito de competencia en la comuna, entendiéndose esta como aquella parte del territorio nacional en donde la Municipalidad puede ejercer sus funciones y atribuciones.<sup>7</sup>

En efecto, en vista del artículo 1° de la LOCM, la Administración Municipal tiene como finalidad “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Es preciso señalar que para llevar a efecto esta finalidad, la LOCM establece una serie de funciones, las cuales se encuentran mencionadas principalmente en el artículo 3° y 4° del mismo cuerpo normativo. Conjuntamente con encomendar una serie de tareas específicas, la LOCM en su artículo 5° establece una serie de atribuciones

---

<sup>6</sup> HUIDOBRO SALAS, RAMON. 2010. Derecho y Administración Comunal. En PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. Abeledo Perrot/Legal Publishing. Santiago. Chile. P. 5.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, pág. 8

para realizar las actuaciones suficientes o necesarias para la satisfacción y el cumplimiento de lo mandado en la Ley. Cabe destacar que lo descrito se materializa en los actos administrativos municipales, los cuales son originados por las actuaciones de los funcionarios municipales en el ejercicio legítimo de sus funciones en conformidad con el ordenamiento jurídico. Para ello, son investidos de una serie de atribuciones que deben estar en concordancia o dentro de los parámetros generales establecidos por la Constitución Política y la propia LOCM, tomando especial relevancia el principio de legalidad respecto de lo que entendamos por administración, debido a que limita el actuar de los órganos del Estado. Este principio en simples palabras significa que toda autoridad pública solo puede hacer lo que la Constitución o la ley la facultan expresamente a realizar.<sup>8</sup> Esta situación se encuentra expresamente consagrada en el artículo 7 inciso 1° de la Constitución Política de la República: “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.”

---

<sup>8</sup> PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. 2010. Derecho y Administración del Estado. En Tratado de Derecho Administrativo en PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo Perrot/LegalPublishing. P. 105

Como señalábamos, las actuaciones de las Municipalidades en la forma prescrita por la ley se realizan en torno a las tareas mandatadas por la LOCM. En este sentido, debemos señalar que dentro de estas funciones existen aquellas que son privativas<sup>9</sup> de las Municipalidades y que están determinadas en el artículo 3° de la LOCM, como por ejemplo: el Plan Comunal de Desarrollo, el Plan Regulador Comunal, y el aseo y ornato. Sin embargo, existen otras funciones que pueden desarrollarse ya sea solo por la Municipalidad o con cooperación de otros órganos de la Administración del Estado; estas tareas se encuentran establecidas en el artículo 4° de la LOCM: educación y cultura, asistencia social y jurídica, salud pública, deporte, protección medio ambiente, urbanización, entre otras.

En resumen, la Administración Municipal se debe entender como parte de la Administración del Estado, ante lo cual posee la obligación general de promover el bien común. Sin embargo, las Municipalidades poseen particularidades y elementos propios que las diferencian de la Administración Central del Estado, materializadas en la LOCM que establece una finalidad específica para estos órganos, relacionada con la satisfacción de las necesidades de la comunidad local y el aseguramiento de

---

<sup>9</sup> Funciones privativas son aquellas que deben realizarse de manera exclusiva por la Municipalidad.

su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Para ello se le encomiendan funciones y se le otorgan atribuciones mediante la Constitución y la ley. Por lo tanto, la Administración Municipal para efectos de esta investigación, será entendida como el ejercicio del poder soberano en un ámbito local a través de actos administrativos municipales que serán ejercidos por funcionarios municipales dentro de la competencia establecida por el marco normativo.

Ahora bien, y como habíamos mencionado al inicio de este capítulo, resulta necesario abordar la dimensión laboral al interior de la Administración Municipal, con el objetivo de reconocer qué personas y con qué calidad contractual formarán parte de los empleados públicos. Ante esto, en principio, realizaremos un examen formal a la normativa existente para posteriormente establecer algunas distinciones, con la finalidad de analizar de mejor manera la contratación a honorarios al interior de la Administración Municipal.

En términos legales, debemos señalar que existen distintos tipos de funcionarios municipales, quienes se diferenciarán principalmente por los tipos contratos y los estatutos normativos que les serán aplicables.

En primer lugar, debemos realizar una aclaración del concepto formal de funcionario municipal.<sup>10</sup>

En este sentido, desde la óptica de la normativa internacional y teniendo en consideración lo establecido en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo - convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública - , podemos señalar que se realiza un tratamiento del concepto de empleado público. El artículo 1 n° 1 y el artículo 2 de este instrumento internacional, respectivamente establecen:

Artículo 1 n° 1: “El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la Administración Pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.”

---

<sup>10</sup> Recordando lo señalado en la introducción de este trabajo, en el cual se advirtió que para efectos de esta investigación el concepto de funcionario municipal, trabajador municipal o empleado municipal, serán empleados como sinónimos.

Artículo 2: “A los efectos del presente Convenio, la expresión **empleado público** designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio en conformidad al artículo 1.”

En concordancia con lo expuesto, la noción de empleado público incluiría a los empleados municipales por una relación de género-especie, siendo aplicable este concepto a aquellas personas que se desempeñan en la Administración del Estado en cualquiera de sus esferas, ya sea central o local. Por lo tanto, el concepto de empleado municipal tendrá en miras al objeto de las obligaciones entre los contratantes, por sobre la naturaleza propia del instrumento contractual que liga a un privado con el Estado.

Tras la advertencia realizada, debemos tener presente que la regulación básica a la cual nos referiremos - como consecuencia de que el objeto de estudio se centra en la Administración Municipal - será el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales Ley N° 18.883, la que establece las directrices y las características de esta materia. A su vez, para una correcta lectura de este estatuto, recurriremos y tendremos en vista el Estatuto Administrativo Ley N° 18.834, que posee una gran similitud con la Ley 18.883, al igual que la LOCM y la LOCGBAE dada su importancia

sustantiva en materia administrativa y para lograr una lectura armónica del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, respecto del concepto formal de funcionario municipal, se debe tener presente que en nuestra normativa interna se establece claramente quiénes detentan esta calidad. En este sentido, el artículo 40 de la LOCM establece: “Se entenderá que son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integran la planta de personal de las municipalidades y los personales a contrata que se consideren en la dotación de las misma, fijadas anualmente en el presupuesto municipal.”

Realizada esta distinción en torno al concepto de funcionario municipal, tanto desde la óptica de la normativa internacional con el concepto de empleado público, como desde la normativa interna bajo una noción formal de funcionario municipal, es preciso adentrarnos a la relación que se produce entre las personas que detentan esta calidad y el organismo público.

Para empezar, debemos señalar que al interior de la Administración Municipal – al igual que en la Administración Central – encontramos una manifestación particular del Derecho Laboral que se cristaliza en la noción

de trabajo público, que posee características especiales que lo diferencian del trabajo privado, que a continuación revisaremos.

En este tipo de relación laboral, en términos generales, encontramos como manifestación principal el hecho de que el Estado – o Municipalidad – será uno de los sujetos concurrentes u obligados, ante lo cual podemos establecer una suerte de analogía respecto de la noción de empleador de la relación laboral privada y dependiente; el Estado, mediante sus distintos organismos, actúa como empleador y tiene como contraparte contratante a un trabajador, al que se le denominará funcionario o empleado público, quien será su dependiente al interior de la Administración del Estado debiendo cumplir con las funciones, atribuciones y limitaciones propias del cargo, siendo estas obligaciones establecidas en la ley.

Al igual que en la relación laboral privada, el factor de subordinación existe, sin embargo, en el caso de la relación laboral pública se puede encuadrar a través del principio de jerarquía en la administración, el cual consiste principalmente en la obligación que tiene el funcionario de obedecer las órdenes e instrucciones de las jefaturas<sup>11</sup>. En este sentido, el

---

<sup>11</sup> Véase en SOTO KLOSS, EDUARDO. 2012. Derecho Administrativo, Temas Fundamentales. 3ª Edición. Abeledo Perrot / LegalPublishing. Santiago. Chile. P. 191.

principio de jerarquía se encuentra expresamente consagrado en los artículos 7 de LOCBGAE; artículo 3, y 61 letras d) y f) del Estatuto Administrativo; y el artículo 5, y 58 letras d) y f) del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Otra característica especial o propia del trabajo público será la finalidad de la contratación de funcionarios públicos, la cual apunta a la consecución del interés público y el bien común, en donde el producto del trabajo ejecutado pasará a formar parte del patrimonio público con miras al cumplimiento dicho interés o finalidad. A esta situación se debe añadir que las funciones establecidas para los empleados municipales tienen su origen y manifestación concreta en la legislación. A diferencia de lo que ocurre en el contrato laboral entre privados, en el que existe libertad para establecer cláusulas contractuales siempre que no se vulneren los derechos mínimos establecidos por el legislador, en el trabajo público o relación laboral pública, existe una dependencia normativa respecto de las funciones y labores de los empleados públicos, los que en conjunto con el organismo contratante, encuentran limitado su actuar al principio de legalidad. Por lo tanto, podemos señalar que existe un quiebre respecto de la concepción clásica del derecho laboral, en la cual la obligación a la que se someten los

trabajadores se establece en consideración a la necesidad productiva respetando los derechos mínimos legales, encontrándonos frente a una relación laboral en la cual su conjunto está determinado por regla general en la ley.

Por último, otro elemento particular de la relación de trabajo público, será el hecho de que la contraprestación a que está obligado el Estado, es decir, la retribución pecuniaria al personal de la Administración, se realiza con fondos públicos destinados por vía legal de manera específica para tales efectos, por lo tanto, una de las manifestaciones propias de la relación laboral privada se encuentra intervenida en la ley en cuanto a su contenido específico.

Teniendo en consideración las particularidades de la relación laboral pública, es preciso señalar que al interior de este género denominado funcionarios municipales, existen distintos tipos o calidades de trabajadores, lo que tendrá como correlato distintos efectos o consecuencias jurídicas. En este sentido, y a modo de ejemplo, en ciertos casos el Estatuto Administrativo para los funcionarios municipales tendrá aplicación íntegra

y especial, y en otros la técnica jurídica implica una remisión a otro cuerpo normativo para ciertas regulaciones particulares.

Al interior de la Administración Municipal encontramos: a) Funcionario de Planta; b) Funcionario de Contrata; c) Trabajador a Honorarios y; d) aquellos empleados que se desempeñen en balnearios, sectores turísticos o de recreación y en los servicios traspasados desde entidades del sector público y que administra directamente.

Estas cuatro distintas calidades de empleados públicos se encuentran reguladas en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, aspecto que resulta de vital importancia debido a que es este cuerpo normativo el que determina, en sus primeros cuatro artículos, la regulación aplicable para los distintos tipos de trabajadores municipales. El artículo 1° señala que el “Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales se aplicará al personal nombrado en un cargo de las plantas de las municipalidades. Los funcionarios a contrata estarán sujetos a esta ley en todo aquello que sea compatible con la naturaleza de estos cargos”.

A su vez, el artículo 2° nos indica qué debemos entender por funcionarios de planta y a contrata: “Los cargos de planta son aquellos que

conforman la organización estable de la Municipalidad y sólo podrán corresponder a las funciones que se cumplen en conformidad a la ley N° 18.695. Respecto de las demás actividades, se deberá procurar que su prestación se efectúe por el sector privado.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, la dotación de las Municipalidades podrá comprender cargos a contrata, los que tendrán el carácter de transitorios.

Los empleos a contrata durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan cesarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley”.

A partir de lo expuesto, es posible desprender ciertas consideraciones respecto a estos dos tipos de funcionarios que establece la ley. En primer lugar, la íntegra aplicación de la ley se produce solamente respecto de los funcionarios de planta, en tanto que a los funcionarios a contrata únicamente lo compatible con la particularidad de su naturaleza contractual. Segundo, respecto a estas dos calidades, los que poseen una real estabilidad y continuidad laboral al interior de Administración Municipal son los funcionarios de planta. Cabe destacar que entenderemos la estabilidad laboral como una expresión del principio de continuidad de la relación de

trabajo, el cual plantea que la normativa debe procurar firmeza y permanencia a la relación jurídica laboral, expresado principalmente en que el trabajador tiene derecho a permanecer en el cargo asalariado que desempeña, a no ser despedido sin causa justificada calificada por la autoridad competente y en caso de despido sin motivo, ser indemnizado adecuadamente.<sup>12</sup> Tercero, que trabajadores de planta y contrata, deberán cumplir las funciones propias de la Municipalidad, es decir, aquellas establecidas en la LOCM. Respecto de esta última normativa, y como señalábamos anteriormente, serán los trabajadores a planta y a contrata los considerados formalmente como funcionarios municipales, en consideración al artículo 40 de esta ley.

Ahora bien, al interior de la Administración Municipal existe un trabajador que se encuentra regido directa e íntegramente por el Código del Trabajo, situación que al interior del Estatuto de Funcionarios Municipales debemos entender como una excepción a la regla general. El artículo 3° señala lo siguiente: “quedarán sujetas a las normas del Código del Trabajo,

---

<sup>12</sup> LANATA FUENZALIDA, GABRIELA. 2010. El contrato individual de trabajo. 4° Edición. LegalPublishing. Santiago. Chile. P. 262.

las actividades que se efectúen en forma transitoria en Municipalidades que cuenten con balnearios u otros sectores turísticos o de recreación.

El personal que se desempeñe en servicios traspasados desde organismos o entidades del sector público y que administre directamente la Municipalidad se regirá también por las normas del Código del Trabajo.”

Por lo tanto, y como habíamos señalado, el ámbito de aplicación del Código del Trabajo es establecido por esta norma, que establece los criterios y requisitos para determinar qué funcionarios del personal municipal quedarán afectos a la legislación laboral común de forma directa.

Sin embargo, es importante señalar que al interior del Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales, existen remisiones supletorias al Código respecto de ciertos derechos que se entienden extensivos a los funcionarios municipales de planta y de contrata. A modo de ejemplo, podemos señalar el derecho a fuero maternal, reconocido expresamente en el artículo 87 inciso 2° del cuerpo normativo anteriormente señalado: “Asimismo, tendrá derecho a gozar de todas las prestaciones y beneficios que contemplen los sistemas de previsión y bienestar social en conformidad

a la ley de protección a la maternidad, de acuerdo a las disposiciones del Título II, del Libro II, del Código del Trabajo.”

Finalmente, el artículo 4° del Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales hace referencia a los trabajadores a honorarios, que en lo pertinente se señala: “Podrán contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la Municipalidad; mediante decreto del alcalde (...)

Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.”

Se observa claramente que el Estatuto se desliga completamente de los trabajadores a honorarios, dada la naturaleza de las funciones de estas personas. Por lo tanto, se establece como normativa aplicable solamente a las disposiciones que posee el contrato, siendo este escriturado sólo en conformidad a las normas generales del Código Civil, a través de un contrato de prestación de servicios. Es importante señalar que el mismo

precepto anteriormente citado, establece y justifica los contextos en los que resulta procedente esta forma de contratación. Al respecto, este tipo de relación se originará cuando se trate de labores accidentales y no habituales de la Municipalidad, o bien, que versen sobre cometidos específicos. En este sentido, estos trabajadores en términos teóricos deben entenderse como trabajadores independientes, es decir, aquellos que no tienen un vínculo de subordinación y dependencia respecto de la contraparte, en este caso la Municipalidad, debido a su nivel de especialización que genera un plano de simetría tal que les permite autorregularse con autonomía plena.

## **2.- Noción del Contrato de Honorarios y el Derecho Común o Civil**

Lo primero que debemos señalar es que estamos frente a un contrato atípico, es decir, que no está regulado de manera específica en la ley, siendo homologable al contrato de arrendamiento de servicios regulado en el artículo 1915 Código Civil el que establece: “El arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado.”

Para efectos del Contrato a Honorarios debemos tener presente que lo esencial es el hecho de tratarse de una obligación de hacer; una de las partes se compromete a “ejecutar una obra o prestar un servicio”. Respecto de la ejecución de obra material, debemos distinguirla del Contrato de Trabajo en cuanto en la primera el acreedor es respecto del resultado (la obra material) y no del trabajo, situación propia del contrato laboral, el que implicaría una obligación de medio.<sup>13</sup> A su vez, la contraprestación en este tipo de contrato será un precio fijo en razón del resultado, a diferencia de lo que ocurre en materia laboral, en donde la contraprestación será un salario en razón del trabajo realizado y no el resultado del mismo. Por último, para distinguir entre un contrato y otro, además será esencial y determinante el elemento subordinación, del que trataremos más adelante.

Para efectos de esta investigación, y teniendo en consideración el Contrato de Honorarios que nos interesa, es importante dar cuenta de la necesaria homologación de este contrato atípico con el Contrato de Arrendamiento de Servicios establecido en el Código Civil párrafo IX del título XXVI (Del contrato de arrendamientos): “del arrendamiento de servicios inmateriales.”

---

<sup>13</sup> Véase en RAMOS PAZOS, RENE. 2008. De las obligaciones. LegalPublishing. Santiago. Chile. P 22.

La importancia de este tipo de arrendamiento resulta evidente, debido a que la prestación del trabajador a honorarios en relación con la finalidad de la Administración Municipal se ejecutará principalmente a través de servicios inmateriales. En este sentido, el Código Civil reconoce tres tipos o clases de arrendamientos de servicios inmateriales: servicios aislados en donde predomina la inteligencia sobre la mano de obra (Artículo 2006), servicios que consisten en una larga serie de actos (Artículo 2007) - contenidos en el párrafo IX -, y un tercer tipo que corresponde a los servicios profesionales (artículo 2118).

Pese a esta posible homologación, el Contrato a Honorarios tiene una serie de características que son necesarias de especificar en razón de su atipicidad o falta de tratamiento legal expreso. Podemos decir que es un acto jurídico bilateral y oneroso en el que una parte se obliga a realizar una prestación de servicios en favor de otro, y este último se obliga a entregar por regla general una determinada suma de dinero por dichos servicios; por tanto, ambas partes realizan un sacrificio de tiempo o de recursos. Para efectos de la investigación y como se observó anteriormente, en la Administración Municipal se reconoce la posibilidad de la contratación a honorarios, por lo tanto, la Municipalidad actuará como contratante

acreedor de un servicio y una persona natural o jurídica como contraparte prestadora de servicios.

Respecto de las características señaladas, creemos necesario destacar que en esta relación contractual el presupuesto esencial será la igualdad de los contratantes, siendo el Contrato de Honorarios una manifestación de la autonomía de la voluntad de las partes, piedra angular del derecho privado. En virtud de esto, no existe limitación alguna en lo acordado por las partes, teniendo amplias libertades para obligarse mientras no contravenga el orden público, las buenas costumbres o la ley, en razón de lo establecido en el artículo 1462 y 10 del Código Civil. El Contrato a Honorarios mantiene la esencia del Código Civil en cuanto a la consagración de la autonomía de la voluntad, situación que no se da en los otros contratos que afectan a los trabajadores de la Administración Municipal, es decir, en los contratos de personal de planta, de contrata o en el contrato de trabajo se consagra la lógica de la intervención legislativa a través de la figura doctrinaria de los contratos dirigidos<sup>14</sup>, sin embargo, posee la particularidad de que dichos límites no se establecen respecto de privados como en el clásico contrato

---

<sup>14</sup> VIAL DEL RIO, VICTOR. 2007. Teoría general del Acto Jurídico. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. P. 62.

dirigido, sino que dichas legislaciones limitan el actuar propio de la Administración Pública, que en términos concretos sólo puede tomar sentido en razón de la consagración del principio de legalidad en los actos de los poderes públicos.

Ahora bien, retomando la contratación a honorarios, señalábamos en este capítulo que el Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales establece y consagra el trabajo a honorarios en su artículo 4º, estableciendo que esta relación nace o se origina mediante decreto alcaldicio en conformidad con los requisitos establecidos por la ley. Sin embargo, es menester hacer presente que este no es el único origen de la contratación a honorarios en la Administración Municipal. Durante el año 2007, se consagró un nuevo mecanismo de contratación al interior de las Municipalidades, mediante la prestación de servicios en programas comunitarios. El decreto n° 1186 del 13 de septiembre de 2007 del Ministerio de Hacienda, modificó el decreto n° 854 de 2004 de la misma cartera, que establece las clasificaciones presupuestarias del sector público. El nuevo decreto agregó al grupo “gastos” y al subtítulo “gastos de personal”, los gastos por conceptos de programas comunitarios. En este sentido, se enmarcan las actividades que corresponden a diferentes

iniciativas desde el gobierno central a aquellas funciones no privativas de la Administración Municipal.

A modo de ejemplo de esta nueva forma de contratación, encontramos programas comunitarios del Servicio Nacional de Menores (SENAME), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) u otros que nacen directamente de los ministerios, como es el caso del Ministerio del Interior con programas de rehabilitación y seguridad, como Barrio en Paz Residencial o Barrio en Paz Comercial, iniciativas que forman parte del Plan Chile Seguro.

Es preciso señalar que no existe uniformidad en la cantidad de trabajadores a honorarios destinados a los programas comunitarios en cada Municipalidad, debido a que se observan distintos elementos técnicos para implementar un programa en determinada comuna; como criterios de vulnerabilidad, violencia, pobreza, entre otros.

Este tipo de trabajadores tienen la particularidad de ser financiados por los programas del gobierno central y prestar sus servicios a las Municipalidades, bajo las necesidades y contextos de estas últimas. Podríamos hablar de un modelo distinto al establecido respecto de los

trabajadores a honorarios consagrados en el artículo 4° de la ley 18.883, debido a que en el caso de los trabajadores a honorarios sujetos a programas comunitarios, nos enfrentamos a una relación triangular entre Administración Municipal, Administración Central y la persona natural o jurídica contratada. A su vez, en la duración de estos contratos tendrá especial injerencia el Municipio, debido a que será este quien negocie o participe en la implementación del programa, estableciendo los plazos de ejecución de los mismos en coordinación con el gobierno central; sin embargo, quien tiene la real iniciativa para decidir si se implementa o no un determinado programa comunitario será el gobierno central. Por tanto, se añada en este tipo de contratos a honorarios en la Administración Municipal un tercer actor, no formando parte este tipo de contratación de la gestión interna de los municipios, sino parte íntegra del programa que en ellos se desarrolla, siendo los trabajadores utilizados por la Administración Municipal en virtud de formar partes de programas comunitarios como un todo indivisible.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 29.5.2012. Dictamen n° 31394 del 2012.

Por lo tanto, al interior de la Administración Municipal existen dos tipos de trabajadores a honorarios: los que son contratados en virtud del Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales y aquellos que son contratados por programas comunitarios. Para ambos la regulación aplicable en términos teóricos será el Derecho Común, y en particular en la normativa aplicable a la prestación de servicios inmateriales, la que tendrá aplicación supletoria en todo aquello no regulado directamente por las partes, debido a que en términos abstractos lo esencial de esta relación contractual será la autonomía de la voluntad y la igualdad de las partes, lo que permite obligarse recíprocamente y de manera libre.<sup>16</sup>

Para entender los dos tipos de contratos a honorarios identificables al interior de la Administración Municipal, es necesario particularizar los elementos esenciales<sup>17</sup> de este contrato: igualdad contractual, prestación de servicios y pago de honorarios.

Dentro del primer elemento debemos entender que la relación jurídica entre la Municipalidad, ya sea por sí misma o a través de programas

---

<sup>16</sup> MUÑOZ VALDENEGRO, CATALINA y UMAÑA TORRES, THOMAS. 2012. El Contrato de Prestación de Servicios Civiles con Mecanismo de Elusión de los Efectos de una Relación Laboral: Criterios Judiciales y Administrativos Diferenciadores. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago. Chile. P. 16.

<sup>17</sup> Para esto, seguiremos a *ibíd.* P. 19-20.

comunitarios, y la persona natural o jurídica se produce en un ámbito de equilibrio de poderes. En este sentido, el órgano administrativo no se encuentra ejerciendo su potestad o autoridad, sino que actúa como un particular más en el ámbito de los negocios. Si bien para efectos de la celebración de este contrato debe ajustarse al principio de legalidad (estar permitido por ley), dicha situación no afectará a la contraparte para establecer las cláusulas que más favorezcan a sus intereses. Por lo tanto, pese a las reglas que se aplican a la Municipalidad por su naturaleza pública, dicha situación no desdibuja la esencia de este tipo de contrato en torno a la igualdad entre los contratantes, siendo este elemento el que explica el hecho de que el legislador no intervenga con normativa especial, puesto que las partes en un igualdad de poderes negociadores pueden determinar contenidos justos.

El segundo elemento consiste en que la prestación de servicios se configura como una obligación de hacer, es decir, aquellas que consisten en ejecutar un hecho, en este caso en favor de una Municipalidad. En este sentido, y en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 18.883, estas labores tendrán como característica adicional los elementos de accidentalidad y no habitualidad, por lo tanto, a lo que se obliga una

persona natural o jurídica es a realizar una actividad transitoria, no prolongada y que no sea de aquellas que por ley correspondan a un funcionario municipal, de modo contrario nos encontraríamos frente al quiebre de la hipótesis de una labor bajo los elementos de accidentalidad y no habitualidad.

Por último, el tercer elemento dice relación con el pago de honorarios, que no es más que la obligación correlativa que tendrá la Municipalidad por recibir una determinada prestación de servicios. Por tanto, estos dos últimos elementos, prestación de servicios y pago, serán manifestación de la autonomía de la voluntad<sup>18</sup> de los contratantes, ante lo cual regirá el principio de pacta sunt servanda, lo pactado obliga.

Toda esta noción teórica del contrato a honorarios debe ser contrastada con la realidad, ante lo cual - y como se observará en el segundo capítulo - el nivel de accidentalidad de este tipo de contratación, requisito del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, se encuentra en el entredicho en virtud de la proporción del personal

---

<sup>18</sup> Esto debe entenderse, en el plano de la relación jurídica entre particular y administración. Es de suyo, que en el caso de este último, y solo respecto de él, existe el límite legal establecido en el artículo 13 de la Ley 19.280: Modifica Ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y establece normas sobre plantas de personal de las municipalidades.

contratado bajo esta figura. De acuerdo a esto, y como se refleja en el Gráfico n°1 del Capítulo II, los trabajadores a honorarios, en comparación con los trabajadores a planta y contrata, corresponden al 51% del universo de la Administración Municipal. En proporción a aquellos contratados para desarrollar las funciones municipales, que sería el caso de funcionarios de planta o contrata, el contrato a honorarios no se puede entender como un tipo de contratación marginal o excepcional, por el contrario, en la actualidad es la relación jurídica mayoritaria. Aún así, existen casos particularmente preocupantes en comunas como Coquimbo donde el 84% de trabajadores se desempeñan como honorarios, al igual que la comuna de Padre Las Casas en Temuco donde el 78% son contratados a honorarios.

Si tomamos en consideración lo establecido en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en particular lo relacionado con las características que deben cumplir los trabajadores a honorarios, podemos señalar que no siempre se cumple con el criterio de conocimiento profesional o técnico que debe tener aquella persona que presta servicios de manera independiente, puesto que existen choferes y secretarias contratados bajo este régimen jurídico. Es cierto que también existen profesionales contratados como asistentes sociales o psicólogos; sin embargo, creemos

que su desempeño dista de la noción de asesor en tareas específicas debido a que se pueden desempeñar por años en una función encomendada directamente a la Municipalidad por la LOCM; nuevamente observamos que no se trata de tareas accidentales porque se hacen cargo de las obligaciones propias del organismo público con contratos que se renuevan en el tiempo de manera prolongada. Ante esta situación, podemos señalar que es difícil encontrar el marco teórico bajo el cual fue pensado el trabajo a honorarios en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en donde, dadas las circunstancias, no existe ni la posición de asesor técnico y ni la prestación de servicio de manera accidental.

En este sentido la Contraloría General de la República señala: “En tanto, según lo establecido en el artículo 4° de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, procede la contratación de servicios a honorarios para el cumplimiento de tareas accidentales y que no sean habituales de la municipalidad, o que, siéndolo, sean específicas, es decir, puntuales y circunscritas a un objetivo determinado.”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 29.5.2012. Dictamen n° 31394 del 2012.

Sin embargo, no cumpliendo los requisitos del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales se podría alegar una vulneración al principio de legalidad. ¿Podríamos hablar de contratación a honorarios bajo los criterios generales que hemos mencionado? ¿Existen los elementos esenciales del Contrato a Honorarios?

En este sentido, incluso se puede cuestionar la atinencia que en la actualidad tiene la consagración de un régimen de contratación a honorarios en la Administración Municipal o en la Administración Central, teniendo en consideración la actual función que cumplen dichos trabajadores en cuanto desempeñan labores de funcionarios municipales. Es por ello que resulta importante hacer presente la finalidad de la Ley 19.886: “Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios”, que si bien en su artículo 3º, excluye la aplicación de esta normativa a los trabajadores honorarios, debido a que esta contratación posee normativa especial, no es menos cierto que parte de la finalidad de esta norma se refiere a servicios con un fuerte componente técnico y de alta capacitación. Ahora bien, al momento de consagrarse la contratación a honorarios, en conformidad con el artículo 4 de la Ley 18.883, se piensa en ese mismo sentido y expresamente se señala: “Podrán contratarse sobre la base de

honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias. (...).” Por tanto, en términos concretos, la existencia de los trabajadores a honorarios y la necesidad de asesores técnicos, puede ser suplida mediante el mecanismo de licitación al tratarse de labores accidentales teniendo en consideración que el artículo 4° de la Ley 19.886, que habla de idoneidad técnica de personas naturales o jurídicas al momento de celebrar un contrato administrativo.

En resumen, si la finalidad de la contratación a honorarios es la asesoría técnica, y el legislador dicta una norma especial en ese mismo sentido, es dable entender que los trabajadores a honorarios no están cumpliendo dicha función en términos cabales, y si dicha situación se suma a la magnitud de contratación, claramente las labores de los trabajadores a honorarios en la actualidad se enmarcan dentro de aquellas realizables por los funcionarios municipales, con la única y gran diferencia que no poseen los derechos que a estos últimos les asisten. De modo contrario, la nueva norma en torno a los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios carecería de toda lógica y asidero material.

En este sentido, el elemento esencial de análisis para determinar si nos encontramos ante un contrato a honorarios, será la ausencia de subordinación o dependencia, puesto que esto determinará la existencia de un real poder negociador y de independencia contractual que permita visualizar la existencia de igualdad entre las partes.

En términos normativos, no existe una definición específica sobre qué significa la subordinación. La Real Academia Española define este concepto como “sujeción a la orden, mando o dominio de alguien”<sup>20</sup>. En este sentido, cabe señalar que la jurisprudencia y la doctrina, al contraponer elementos de la realidad, han establecido una serie de manifestaciones de la subordinación en las relaciones laborales. Por ejemplo, el cumplimiento de horario de trabajo, la obligación de asistencia, existencia de órdenes e instrucciones que cumplir, fiscalización superior, controles internos, dependencia jerárquica, entre otros.<sup>21</sup>

A su vez, la Dirección del Trabajo ha señalado: “Con todo, necesario es consignar que esta repartición en forma reiterada y conforme ha establecido que si se dan las manifestaciones concretas del vínculo de

---

<sup>20</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2001. Diccionario de la Lengua Española. 22ª Edición. Tomo II. Espasa Calpe S.A. P. 2100.

<sup>21</sup> ROJAS MIÑO, IRENE. 2004. Manual de Derecho del Trabajo. LexisNexis. Santiago. Chile. P. 27.

subordinación o dependencia, tales como: continuidad o permanencia de los servicios prestados, obligación de asistencia del trabajador, supervigilancia en el desempeño de las funciones, la subordinación a instrucciones, etc., estaremos en presencia de una relación laboral que debe materializarse en un contrato de trabajo, aún en el evento que las partes hayan suscrito un contrato de otra índole, como por ejemplo un contrato de prestación de servicios a honorarios.”<sup>22</sup>

Debemos señalar que a los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal en la práctica se les establecen jornadas de trabajo, registro de asistencia y jerarquías internas a las cuales deben responder en el cumplimiento de sus funciones, recibiendo órdenes de estas. En resumen, podemos señalar de forma categórica que en los hechos nos encontramos frente a una contratación a honorarios anómala y que no se encuentra en concordancia con el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, debido a que posee rasgos de subordinación, existiendo además una desnaturalización de la concepción originalmente dada por el legislador para contratación a honorarios, hecho que se demostrará en el siguiente apartado y que nos permite visualizar la

---

<sup>22</sup> CHILE. DIRECCIÓN DEL TRABAJO. 21.2.1998. Ord: n°917/60.

magnitud de afectados y las consecuencias que trae esta situación, lo que torna preocupante este tipo de contratación anómala debido a que se trata de personas a las que el Estado está privando de derechos mínimos ampliamente consagrados en nuestra legislación y en instrumentos internacionales.

## **CAPITULO II: MAGNITUD Y EFECTOS DE LA CONTRATACIÓN A HONORARIOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

### **1. Magnitud del Problema**

En el siguiente apartado, analizaremos en términos cuantitativos la problemática de los trabajadores a honorarios, lo que nos permitirá dar cuenta de la gravedad del conflicto y demostrar que este tipo de contratación no es accidental.

#### **1.1 Metodología y Objetivos del Estudio Cuantitativo**

Las verdaderas consecuencias que trae consigo el conflicto de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, solo las podremos apreciar en su real magnitud con cifras que nos permitan dar cuenta y justificar nuestra preocupación frente a las condiciones de esta

masa de trabajadores. Por esta razón, hablar de datos concretos nos ayuda a contextualizar la situación en la actualidad, otorgando mayor claridad a nuestros objetivos.

En este capítulo se entregarán una serie estadísticas que dotarán de contenido cuantitativo este trabajo, proporcionando la información necesaria para una adecuada caracterización de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, observando el real impacto de la problemática investigada. Cabe destacar que un estudio en estos términos no existe, por lo tanto los datos recabados fueron extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Las Municipalidades tienen la obligación legal de entregar a dicha Subsecretaría información de forma oportuna<sup>23</sup>, con la finalidad de mejorar la gestión municipal y cumplir con los estándares de transparencia requeridos para la Administración Pública en general.

---

<sup>23</sup> Véase en CHILE. Ministerio del Interior. 2007. Art. 5°, Ley 20.237: Que modifica el Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y otros cuerpos legales, en relación con el Fondo Común Municipal y otras materias municipales.; V.A. CHILE. Ministerio del interior. 2007. Art. 4°, Ley 19.602: Que modifica la Ley n° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, en Materia de Gestión Municipal.

Los criterios utilizados para estos efectos se determinaron en razón de buscar variables que permitieran formular ciertas tendencias en torno a la cantidad de trabajadores a honorarios que se desempeñan en las 346 Municipalidades de nuestro país. Para lograr esto, en principio se determinó en cada Municipalidad la cantidad de trabajadores de planta, a contrata y honorarios para luego establecer el total a nivel nacional.

Otros criterios utilizados fueron los siguientes: 1) El porcentaje de honorarios en comunas que son Capitales Regionales y Capitales Provinciales; 2) aquellas que poseen sobre 350 y menos de 50 funcionarios en total; 3) municipalidades sobre 50.000 y aquellas con menos de 8.000 habitantes; 4) comunas rurales y urbanas; 5) totales y porcentajes de cada una de las 15 regiones en que Chile.

Algunos de los principales descubrimientos del análisis de estos datos, fueron los siguientes: 1) A nivel nacional, un poco más de la mitad de los trabajadores de la Administración Municipal son funcionarios a honorarios; 2) el porcentaje anterior no varió considerablemente bajo ninguno de los criterios seleccionados, encontrándose generalmente en el rango de entre 45% y 55% respecto del total; 3) la única variación

considerable la observábamos en aquellos municipios que poseen en total menos de 50 funcionarios, en donde los honorarios corresponden al 34%.

Respecto de la metodología utilizada, cabe reiterar que los datos fueron recabados del SINIM<sup>24</sup>, en lo que se refiere a la cantidad de trabajadores de planta, a contrata y honorarios, así como también la población municipal y los niveles de urbanización de cada una de ellas. Esta información corresponde a los datos entregados por las Municipalidades respecto del año 2012. Una vez recolectada la información, se procedió a establecer la cantidad y porcentajes de funcionarios por tipo de relación laboral con las Municipalidades, para luego aplicar los distintos criterios, obteniendo los resultados que se mostrarán a continuación.

## **1.2. Análisis de los Resultados**

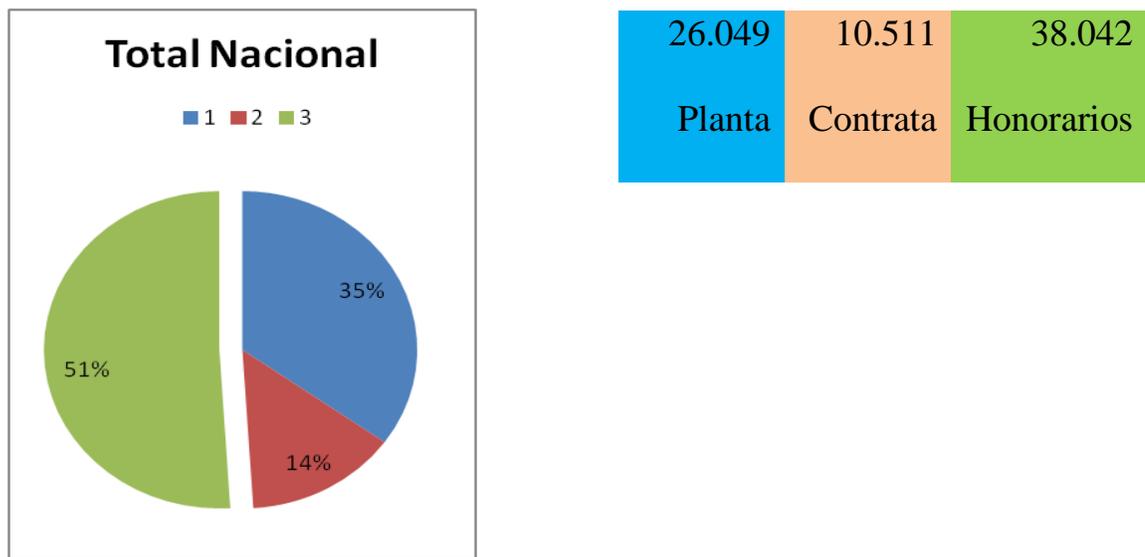
Comenzaremos el análisis de los datos con los resultados que se obtuvieron a nivel nacional. A lo largo del país, considerando las 346 Municipalidades, existen un total de 74.602 funcionarios que prestan servicios para los municipios. De ellos, 26.049 corresponden a funcionarios

---

<sup>24</sup> SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. Sistema Nacional de Información Municipal. 2015. [En línea]. <<http://www.sinim.gov.cl>> [Consulta:15 de mayo de 2015]

de planta, 10.511 a contrata y 38.042 corresponden a trabajadores a honorarios.

*Grafico 1.*



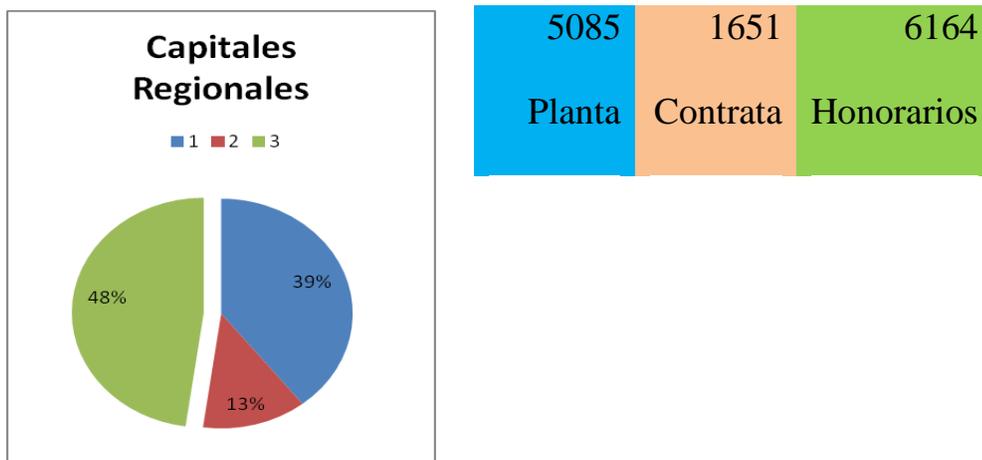
Como se puede observar, la magnitud de esta problemática es real, tanto en niveles porcentuales como en la cantidad de personas que se encuentran en esta situación. Los casi cuarenta mil trabajadores a honorarios a nivel nacional, nos hacen cuestionar inmediatamente las políticas adoptadas por las Municipalidades: no debiese ser la normalidad que las tareas establecidas en la Ley para los Municipios estén siendo cumplidas por trabajadores que en teoría, y en su mayoría, no debieran poseer una duración permanente en sus labores, a diferencia de lo que

ocurre con los funcionarios municipales. La realidad nos muestra la anómala situación de este tipo de trabajadores, no respetándose el carácter accidental y residual de los trabajadores a honorarios, carácter establecido normativamente.

Ahora bien, habiendo obtenido como referencia el total nacional, es preciso observar si dicha situación varía en las principales comunas del país. Para esto, tomamos en cuenta dos variables: primero, los porcentajes en aquellas comunas que son capitales regionales; segundo, aquellas que son capital provincial.

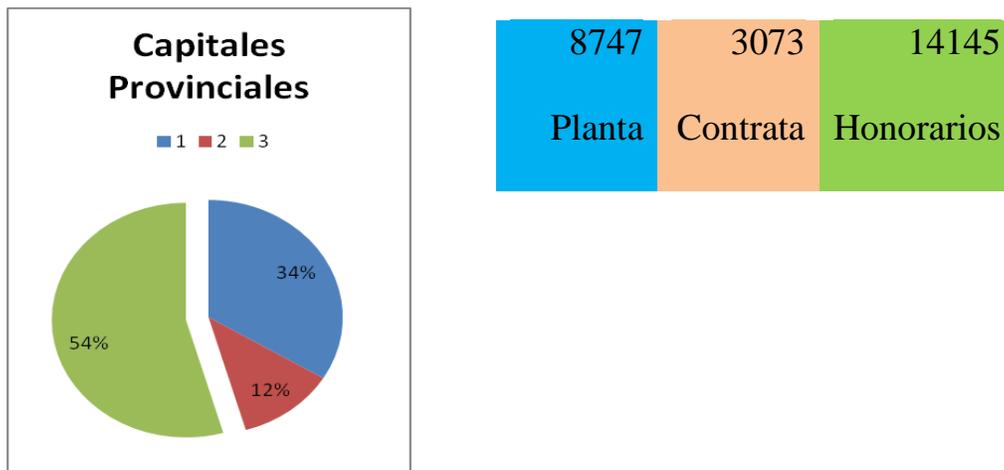
Respecto de los 15 municipios que son capitales regionales, encontramos que existen 12.900 funcionarios municipales, de los cuales 5.085 son de planta, 1.651 a contrata y 6.164 a honorarios.

*Gráfico 2*



Respecto de las 54 Municipalidades que son capitales provinciales, estas poseen un total de 25.965 funcionarios, de los cuales 8.747 son de planta, 3.073 a contrata y 14.145 honorarios

*Gráfico 3*



Como se puede observar en los Gráficos 2 y 3, en aquellas comunas consideradas principales en términos administrativos, comerciales, industriales y demográficos, no se ve una variación ostensible con los resultados arrojados en el Total Nacional. En ambos casos se mantiene aquel porcentaje en un rango que no varía de 5 puntos porcentuales. Este criterio se utilizó en consideración a la posibilidad de que, tratándose de municipios con mayor trascendencia a nivel nacional, podrían

eventualmente tener una mayor cantidad de trabajadores a honorarios en razón de la mayor cantidad de servicios que deben brindar a la comunidad en general.

Cabe señalar que en el caso de las capitales provinciales se observa un aumento porcentual respecto del total nacional de tres puntos, los que si bien deben tenerse en consideración, en ningún caso implican o permiten inferir de forma categórica una relación directa entre la importancia administrativa de la comuna y la cantidad de honorarios. Aún más, haciendo presente esta situación, al revisar en detalle lo que sucede en comunas como Coquimbo y Valparaíso, con un 84% y 34 % de funcionarios a honorarios respectivamente, podemos señalar que en estos municipios con características similares, el criterio en cuestión queda desechado debido a la disparidad de porcentajes.

Otro criterio utilizado dice relación con la importancia demográfica de las comunas, escogiéndose aquellas que tienen sobre 50.000 habitantes y aquellas con menos de 8.000. Así, se pretendía establecer que aquellas comunas con altos índices demográficos tenderían a un número superior de funcionarios con contrato de honorarios, ya que es lógico pensar que a

mayor cantidad de personas es mayor el número de funcionarios requeridos para satisfacer las necesidades de la comunidad, por lo tanto esta estaría relacionada directamente con los empleados a honorarios. Sin embargo, tal como han mostrado los datos ya expuestos, nuevamente no se observa una tendencia clara.

Asimismo, en las 88 comunas con una población superior a los 50.000 habitantes, los funcionarios en total son 51.683, representando el 69.2% de los funcionarios a nivel nacional. Ahora bien, respecto de estos funcionarios, aquellos que se encuentran bajo sistema de contratación a honorarios corresponden al 52%, por lo tanto, continúa la tendencia nacional<sup>25</sup>. Los municipios que poseen una cantidad de habitantes menor a 8.000, corresponderían a 71 comunas que concentrarían un total de 3.516 funcionarios municipales, quienes suman el 4,7% del total nacional, de los cuales el 53% son empleados a honorarios.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Véase gráfico n° 4

<sup>26</sup> Véase gráfico n° 5

Gráfico 4

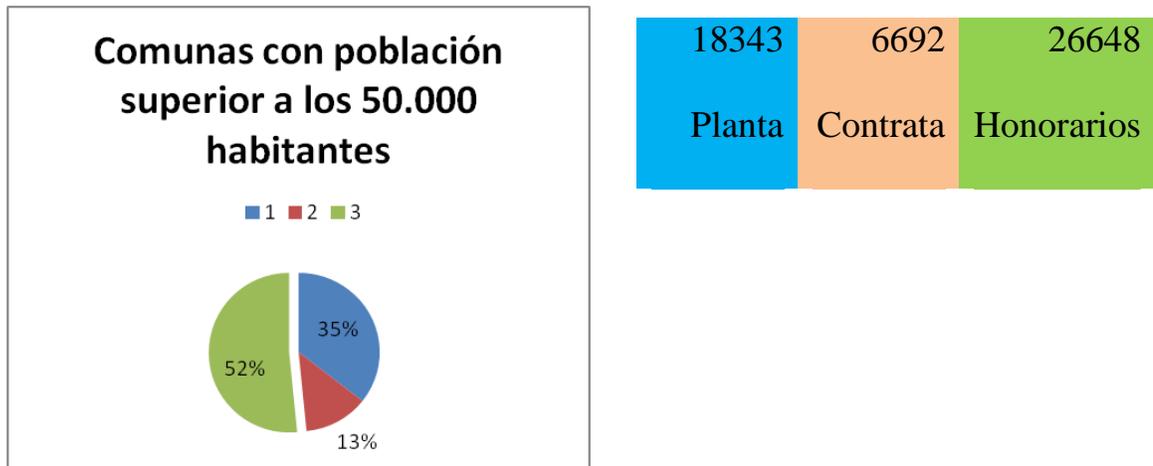
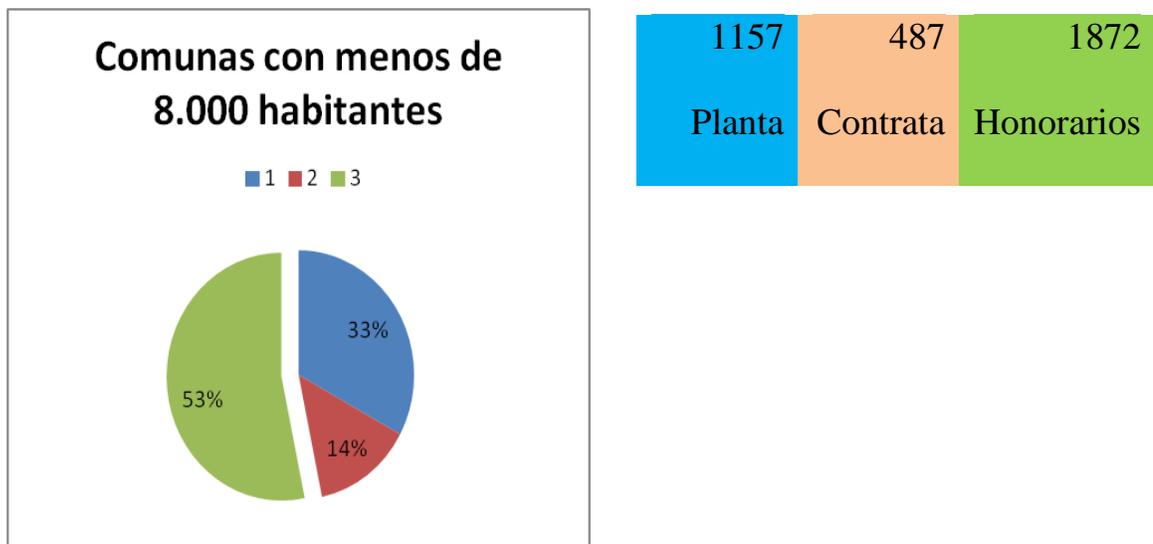


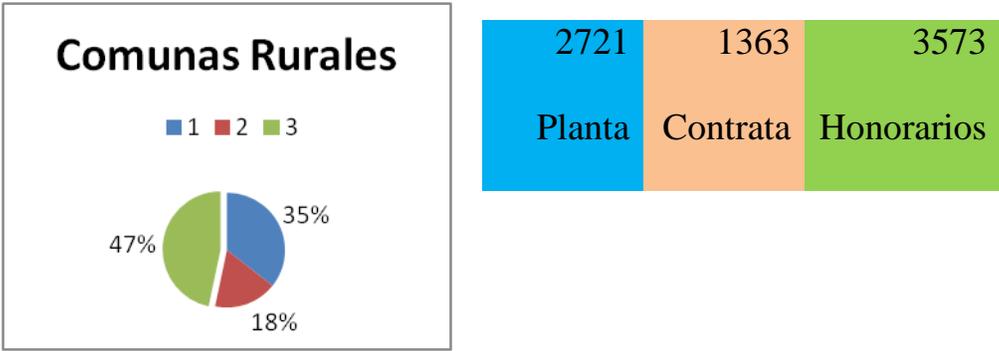
Gráfico 5



En cuanto a las comunas rurales, es preciso señalar que tampoco se observa una variación importante, disminuyendo solo en 4 puntos porcentuales respecto del total nacional. Se considera comuna rural a

aquella comuna que posee más del 50% de su población rural, situación en la que se encuentran 114 municipios que tienen 7.657 funcionarios, representando estos el 10.2% del total nacional. Se visualizó que en las comunas rurales eventualmente existiría un porcentaje menor de personal contratado a honorarios, intentando establecer una relación entre urbanidad y cantidad de trabajadores a honorarios, situación que en la realidad no se verifica.

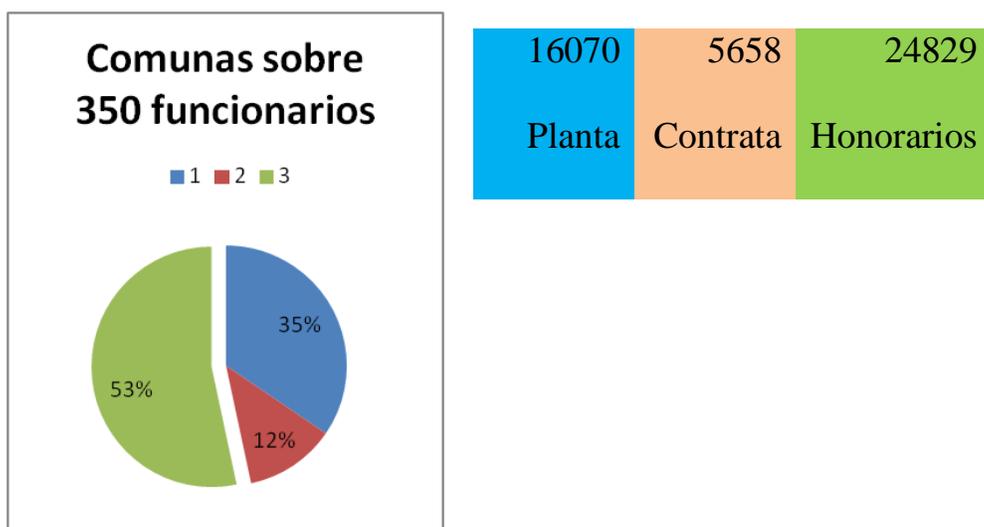
*Gráfico 6*



Considerando las comunas según el número de funcionarios de planta y contrata como variable, podemos observar un cambio con la tendencia mayoritaria. Como se observa en el Gráfico 7, en aquellas comunas sobre 350 funcionarios se mantiene el porcentaje. En esta situación se encuentran 64 municipios, la mayoría de ellos son Capitales Regionales o Provinciales,

o pertenecen a grandes núcleos urbanos o conurbaciones (34 pertenecen a la Región Metropolitana). Los funcionarios de estas comunas son 46.557, correspondientes al 62.4% a nivel nacional y, como es predecible debido a sus características, poseen un 53% de empleados a honorarios.

*Gráfico 7*



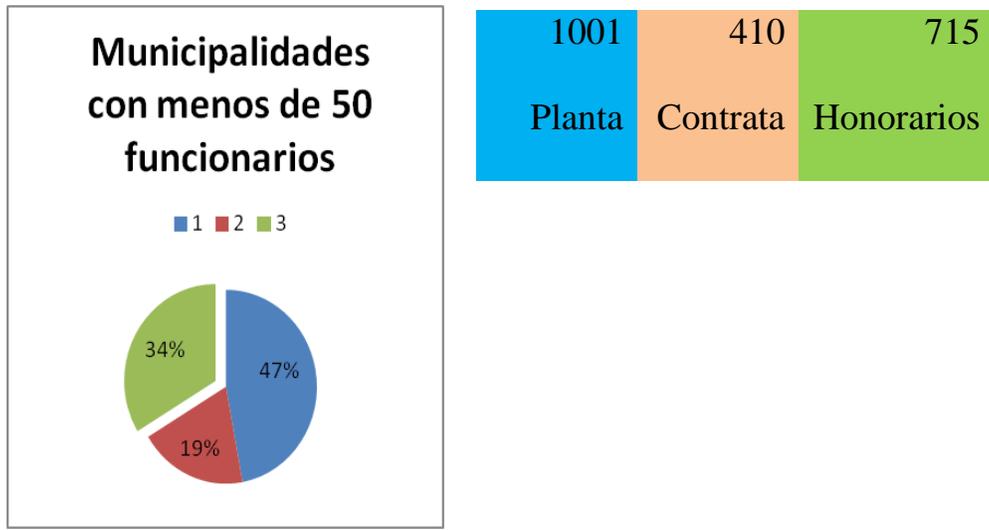
Sin embargo, este panorama no se repite en las comunas con menos de 50 funcionarios<sup>27</sup>: 61 municipios que concentran 2.126 funcionarios. Se puede observar en el gráfico siguiente que solo el 34% corresponde a empleados a honorarios, lo que representa una variación a lo menos considerable respecto de la tendencia nacional, ya que solo un tercio de los

<sup>27</sup> Véase gráfico n° 8

funcionarios corresponden a honorarios, Sin embargo, esta variación en términos prácticos es marginal debido a que la cantidad de funcionarios que concentran estas comunas corresponde solamente a un 2,8% del total nacional, considerando que la mayoría de estos municipios poseen bajos niveles de población y urbanización.

Sin perjuicio de lo señalado, ante estos datos es posible concluir que a medida en que las Municipalidades poseen mayor cantidad de funcionarios - o al aumentar estos - el crecimiento no es proporcional respecto de los distintos tipos de empleados municipales. Por el contrario, el aumento de funcionarios a honorarios muestra una tendencia superior a los aumentos de los funcionarios de planta o contrata, lo que se puede explicar por el diseño normativo respecto de la dotación municipal en este tipo de funcionarios. Esto se evidencia en algunas comunas específicas que cuentan con una gran expansión demográfica en los últimos años, lo que tiene como consecuencia el aumento de los funcionarios municipales necesarios para satisfacer las obligaciones y servicios. Así, La Florida, por ejemplo, presenta un 60% de empleados municipales a honorarios; Puente Alto posee un 84%; y Maipú, un 75%.

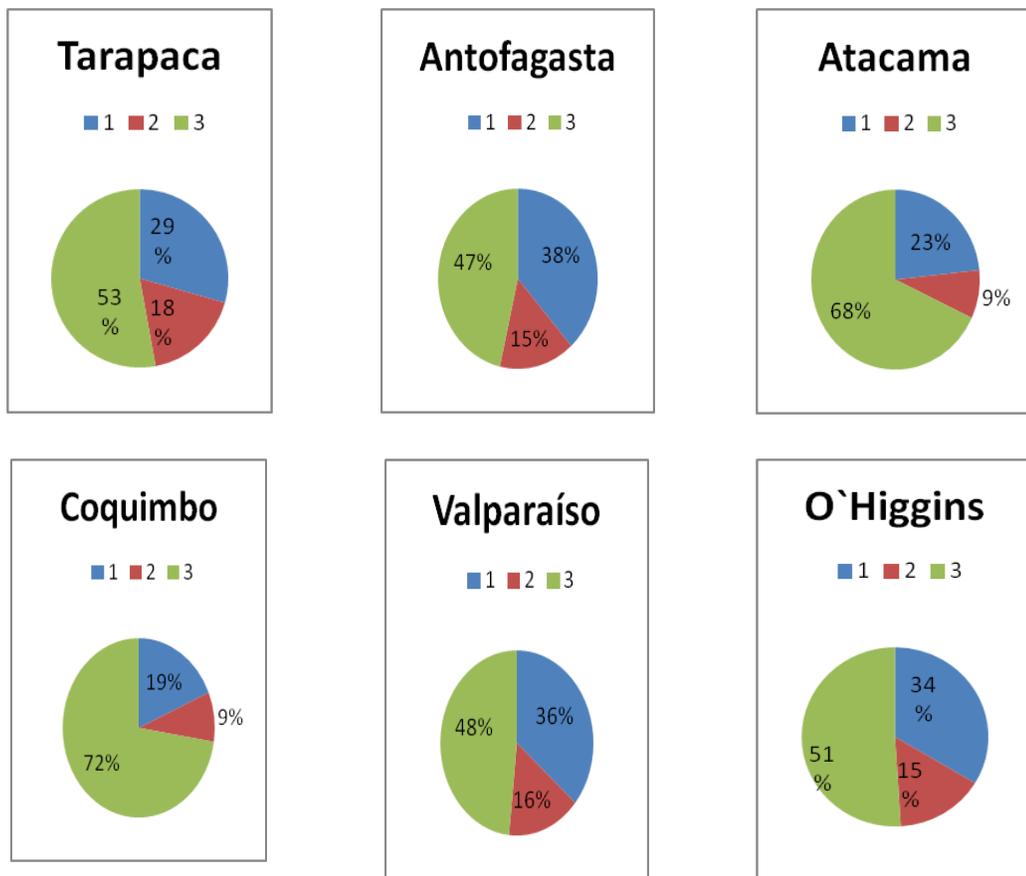
Gráfico 8



Ahora bien, el anterior es el único criterio que arrojó un resultado que desvía la tendencia. En cuanto a los otros utilizados, es posible señalar que no se observa relación entre ellos y la cantidad de funcionarios a honorarios en las respectivas municipalidades analizadas. Esta situación nos permite presumir que, además de la cantidad de funcionarios de planta y contrata por Municipalidad, no existe alguna variable o parámetro que nos permita señalar una causa clara del mayor o menor número de trabajadores a honorarios por comuna. Esto queda finalmente reflejado en los siguientes

gráficos de porcentajes a nivel regional<sup>28</sup> y el respectivo detalle a nivel nacional<sup>29</sup>, ya que de ellos no se desprende algún criterio que permita explicar los resultados que se obtienen.

*Gráficos 9*



<sup>28</sup> Véase gráfico n° 9

<sup>29</sup> Véase gráfico n° 11

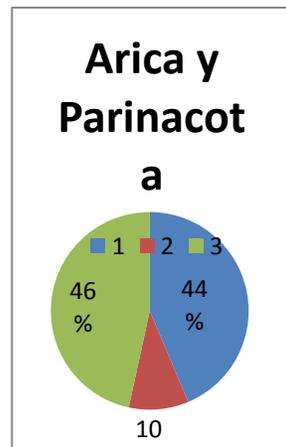
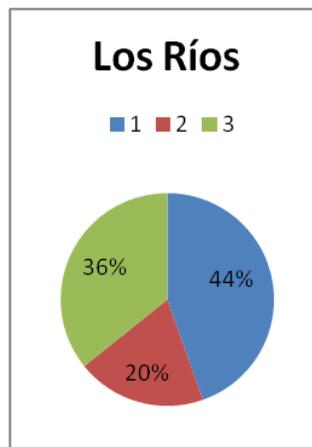
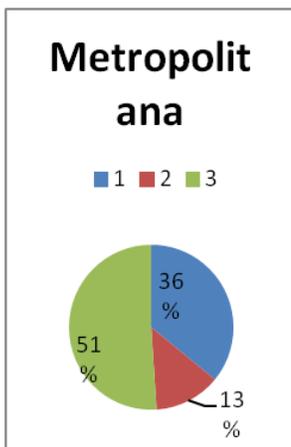
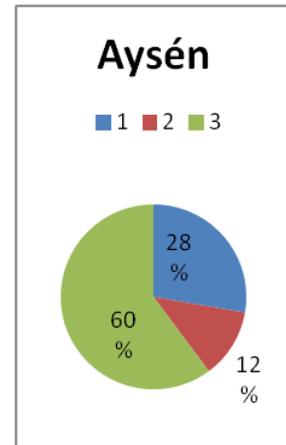
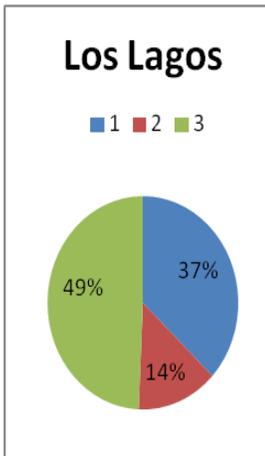
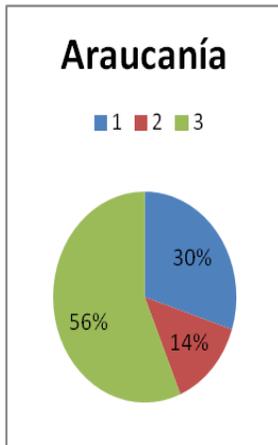
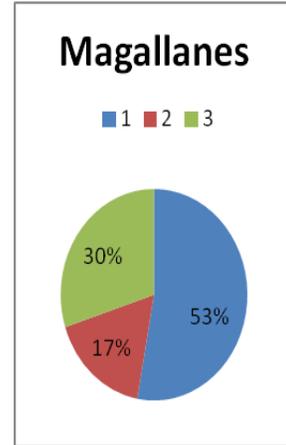
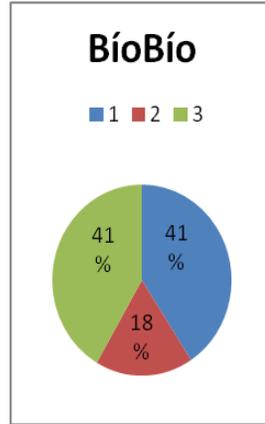
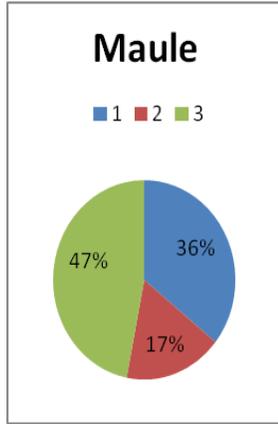
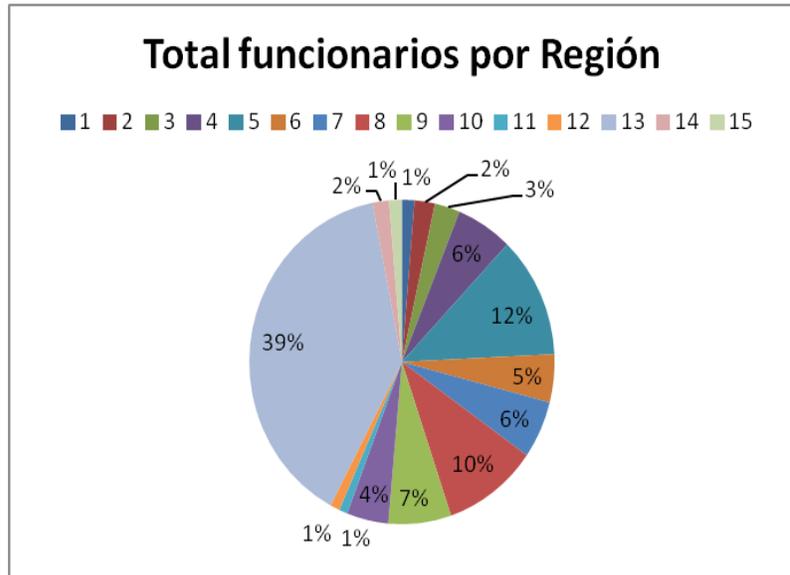
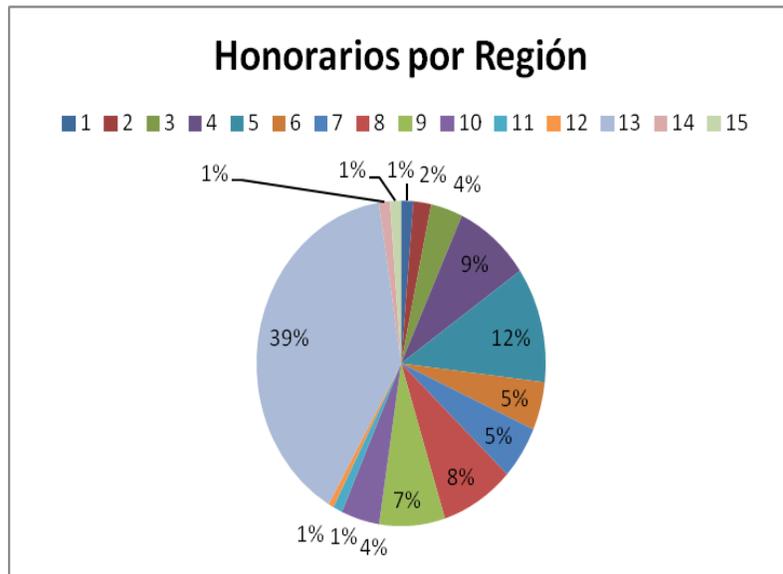


Gráfico 10

1°	976	8°	7486
2°	1624	9°	4960
3°	1991	10°	3294
4°	4440	11°	661
5°	9044	12°	758
6°	3574	R.M	29203
7°	4227	14°	1303
		15°	1011



1°	516	8°	3114
2°	753	9°	2794
3°	1354	10°	1624
4°	3221	11°	398
5°	4373	12°	227
6°	1822	R.M	14903
7°	2006	14°	466
		15°	471



### *Gráfico 11*

En resumen, si se realiza una comparación respecto del porcentaje por regiones, como se observa en el Gráfico 10, es posible vislumbrar que la cantidad de honorarios es proporcional al número total de funcionarios municipales, solo con pequeñas variaciones.

### **1.3. Conclusiones**

A modo de síntesis respecto de lo que ya hemos señalado, los resultados objetivos más importantes son, primero, que a nivel nacional, más de la mitad de los trabajadores de la Administración Municipal son funcionarios a honorarios; segundo, que el porcentaje anterior no varía considerablemente bajo ninguno de los criterios seleccionados, encontrándose generalmente en el rango de entre 45% y 55% respecto del total en cada comuna; tercero, que la única variación considerable la observamos en aquellos municipios que poseen en total menos de 50 funcionarios, en donde los honorarios corresponden a un tercio.

Frente a estas conclusiones es preciso señalar, en lo que respecta a la accidentalidad y el carácter residual de la contratación a honorarios en la Administración Municipal expresamente consagrado en el artículo 4° de la Ley 18.883, que esta se ha sobrepasado teniendo en consideración la contundencia de los datos obtenidos. En este sentido, la magnitud de la problemática es de tal envergadura que existen 38.042 trabajadores que se encuentran bajo una contratación carente de regulación jurídica tutelar, lo que en sí mismo no constituye el problema, puesto que un marco de protección resultaría absurdo cumpliéndose la finalidad y las características de la contratación a honorarios, lo que no se produce en los hechos puesto que no se trata de una minoría sino una gran fuerza laboral en la actualidad.

También consideramos que la capacidad de cobertura de las Municipalidades, con la respectiva expansión numérica de los funcionarios de la Administración Municipal, se ha debido fundamentalmente al crecimiento de los empleados a honorarios, a tal punto que estos representan la mitad del total a nivel nacional, sin perjuicio de lo que ocurre en aquellos municipios con menos de 50 funcionarios de planta o contrata, los cuales poseen solo un tercio de sus empleados a honorarios. Ahora bien, respecto de aquellas comunas en las que se ha producido una gran

expansión demográfica, lo que ha implicado la necesidad de aumentar la dotación municipal, cabe señalar que el aumento de funcionarios de planta o contrata no se condice con la magnitud del aumento de trabajadores a honorarios en dichas Municipalidades, ya que estas comunas poseen elevados índices de este tipo de contratación.

Por último, es preciso reiterar que no se encontró algún factor que pueda relacionarse incuestionablemente a la cantidad de funcionarios a honorarios de la Administración Municipal. La gran mayoría de los criterios utilizados para encontrar relaciones arrojaron resultados en contra de lo que se pensaba antes de comenzar la investigación.

Ante este escenario, es posible encontrar múltiples interpretaciones. A modo de ejemplo, es factible señalar que el número de trabajadores a honorarios dependerá en gran medida de la administración de turno; con esto, decimos que la política sobre recursos humanos de cada Municipalidad responde en gran medida a la arbitrariedad de la autoridad, ya que para comunas con características similares no existen siempre resultados similares. Eventualmente, no resultaría extraño encontrar trabajadores a honorarios que presten sus servicios por un periodo de 4 años

y que su continuidad dependa de las elecciones de alcalde. Sin embargo, es evidente la necesidad de legislar en torno a la conformación y número de la dotación de funcionarios municipales, los que muchas veces resultan insuficientes para las necesidades de la población.

Debemos recordar que los trabajadores de planta y a contrata están determinados legalmente, al igual que los mecanismos para aumentar la dotación de los mismos, cuestión que no ocurre con los honorarios, respecto de los cuales se establece el límite legal en el artículo 13 de la Ley 19.280, que señala que “Las sumas que cada municipalidad destine anualmente al pago de honorarios, no podrán exceder del 10% del gasto contemplado en el presupuesto municipal por concepto de remuneraciones de su personal de planta”. No obstante, el mecanismo utilizado por las Municipalidades mediante el cual igualmente sobrepasan este tope legal, dice relación con la contratación a honorarios a través de programas comunitarios, situación que se revisará en la presente investigación

## **2. Efectos de la Contratación a Honorarios en la Administración Municipal**

En el presente apartado se abordarán las consecuencias de la desregulación en que se encuentran los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, teniendo en consideración principalmente dos elementos ya tratados: primero, la gran cantidad de trabajadores que se encuentran en esta situación; segundo, que entendemos que estos efectos se producen o se enmarcan, en tanto exista una relación de subordinación o dependencia entre la Municipalidad como empleador y el trabajador sujeto a un contrato a honorarios. Por lo tanto, la desregulación de este tipo de funcionarios será contrastada con la realidad para graficar los efectos negativos que trae consigo esta situación de hecho que ya desbordó la normativa existente, haciendo latente la conflictividad en la misma relación laboral y también en el ámbito jurídico.

Los funcionarios de la Administración Municipal son trabajadores que poseen un estatuto jurídico específico que los regula, ya que se entiende que existe la necesidad de protegerlos al ser trabajadores subordinados al Estado en tanto este actúa como empleador. Sin embargo, aquellos que se encuentran relacionados a la Municipalidad por un Contrato de Honorarios

no poseen regulación alguna que les otorgue protección, debido a que la normativa no los reconoce como funcionarios municipales. Es en este sentido que hablamos de una relación laboral desregulada, con las consecuencias que ello contrae y que a continuación se referencian.

En términos concretos, a estos funcionarios actualmente no se les aplica ni el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales ni el Código del Trabajo. Cabe destacar que ambas son normativas que tienen como sustrato central la necesidad de otorgar derechos mínimos, tanto colectivos como individuales, a aquellos trabajadores que se encuentran en inferioridad material relativa al empleador. En este caso en particular, dicha disparidad de poderes se encarnaría en la figura del Estado y sus subordinados; por lo tanto, la ausencia de la aplicación de un estatuto de protección implica en lo inmediato la ausencia de ciertos derechos mínimos relacionados a estándares de calidad de vida.

En relación con lo anterior, respecto de derechos laborales individuales, los trabajadores a honorarios no tienen derecho, por ejemplo, a feriados legales, ni a indemnización por años de servicios en caso de despido, es más, no existe siquiera la figura del despido, sino que

simplemente no se renueva el contrato de prestación de servicios. Por otra parte, es importante señalar situaciones realmente dramáticas a las cuales se pueden ver expuestos este grupo de trabajadores, como en el caso de las mujeres contratadas a honorarios, quienes no tienen derecho ni a pre ni a post natal, lo que implica un menoscabo a la posibilidad de integrarse y desarrollarse plenamente en el ámbito laboral, viviendo en un constante estado de incertidumbre y desprotección, afectando de tal manera la dignidad humana que las afectadas llegan incluso a temer al hecho de encontrarse en estado de gravidez.

Cabe destacar que fue la gravedad de esta situación la que tuvo como efecto que en diciembre del año 2014, a través de un Proyecto de Acuerdo<sup>30</sup>, encabezado por el diputado Bernardo Berger<sup>31</sup>, se propusiera

---

<sup>30</sup> Def. Un Proyecto de Acuerdo es la proposición que 1 y hasta 10 Diputados o Diputadas presentan por escrito a la Sala, con el objeto de ejercer las facultades que le confiere el artículo 52, número 1, inciso primero de la letra a), de la Constitución Política, en orden a adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno, debiendo así expresarlo, invocando en su texto dicha norma constitucional. (CHILE. CAMARA DE DIPUTADOS. Glosario. [En Línea] <<http://www.camara.cl/glosario.aspx>> [Consulta: 15 de mayo de 2015])

<sup>31</sup> Véase en CHILE. CAMARA DE DIPUTADOS. 2014. Proyecto de Acuerdo n°256: Solicitar a S.E. la Presidenta de la República el envío de un proyecto de ley que modifique el artículo 11 de la Ley N°18.834 y el artículo 4° de la Ley N° 18.883, con el objeto que los funcionarios a honorarios de la administración del Estado accedan a los beneficios de la Ley N°20.255. Periodo legislativo 2014-2018, Sesión 104. Valparaíso, Chile.

otorgar derechos mínimos a los trabajadores a honorarios, tales como pre y post natal, feriado legal, seguro de accidentes, etcétera, beneficios que se enmarcan en la aplicación de la Ley N° 20.255 a este tipo de trabajadores.

En este sentido, temas como la seguridad social no presentan un buen panorama. La seguridad social como forma de atender las necesidades de subsistencias de la población y ampararla frente a imprevisto,<sup>32</sup> hasta hace muy poco en nuestro país se relacionaba solamente al trabajo subordinado, excluyendo al trabajador independiente - o formalmente independiente -. Por esta razón es que aquellos que prestaban sus servicios mediante un Contrato de Honorarios no cotizaban en las distintas instituciones de salud, previsión, de accidentes del trabajo o seguros de cesantía, lo que se sumaba a una dificultad adicional de acceder a servicios de salud, o de conseguir pensiones dignas una vez jubilados.

Como anteriormente se hacía referencia, fueron estos problemas los que generaron la promulgación de la Ley N° 20.25, en marzo del año 2008, la que establece una Reforma Previsional en la que se incluye a los trabajadores independientes, obligándolos a realizar cotizaciones

---

<sup>32</sup> GHAI, D. 2003. Trabajo Decente. Conceptos e Indicadores. En: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Revista Internacional del Trabajo N° 122. Ginebra. Suiza. P. 125

previsionales que antes eran voluntarias. Este nuevo sistema se implementaría de forma progresiva, llegando a hacer totalmente obligatorias dichas cotizaciones. Sobre este punto, el diputado Bernardo Berger solicitó expresamente que se hiciera extensivo respecto de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal y del Gobierno Central. Ahora bien, incluso en términos formales no se explica esta diferenciación, en el entendido de que en cualquier caso nos encontraríamos frente a un trabajador independiente, siendo irrelevante a qué persona preste sus servicios.

En principio, esta Reforma podría parecernos beneficiosa para los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, ya que otorgaría un grado de protección deseable frente a situaciones imprevistas y de subsistencia. Pero, tal como hoy se desarrollan este tipo de relaciones en la realidad, esta Reforma solo representa un perjuicio para los funcionarios municipales a honorarios, ya que el costo económico de las cotizaciones se vería reflejado directamente en la disminución de sus remuneraciones. Así lo manifestaron los propios afectados el 3 de mayo de 2011, día en que el Sindicato Independiente de Trabajadores a Honorarios de la Ilustre Municipalidad de Maipú, expuso frente a la Comisión de Trabajo y

Seguridad Social de la H. Cámara de Diputados sus inquietudes frente a la aplicación de la Reforma Previsional, sobre la cual se refieren en los siguientes términos:

“Pero lo que resulta finalmente reprochable, es que finalmente serán los propios trabajadores honorarios los que deberán costear estos beneficios - vía retención de impuestos y descuentos previsionales -, incluso las eventualidades de la cesantía; no considerándose el aporte que por años han venido entregando a través de su desempeño laboral precario, con un Estado que hoy en día registra un superávit fiscal de US \$2.721 millones; parte de lo cual, es posible por la mantención de esta vergonzosa situación de estos trabajadores, contraria a la jurisprudencia internacional, en la que el Estado impone deberes, pero no reconoce derechos, aún cuando resulta en ser el principal empleador de este sector.”<sup>33</sup>

La Reforma Previsional en ningún caso soluciona la desprotección de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, ya que no

---

<sup>33</sup> Presentación realizada el 3 de Mayo de 2011, por el Sindicato Independiente de Trabajadores a Honorarios de la Ilustre Municipalidad de Maipú frente a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la H. Cámara de Diputados.(SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES HONORARIOS DE MAIPU. 2011. Documentos. Presentación ante la Comisión del Trabajo y La seguridad Social de la H. Cámara de Diputados de Chile. [En línea] <<http://www.honorariosmaipu.cl/web/documentos/listado>> [Consulta: 13 mayo 2015]

apunta al tema de fondo que es la regulación aplicable en tanto funcionarios municipales subordinados al Estado empleador.

Otro ámbito a considerar respecto de la desregulación, es el nulo reconocimiento a los derechos colectivos de los funcionarios a honorarios, los que permitirían el ejercicio de métodos autocompositivos que buscarían mejoras inmediatas en sus realidades laborales. En este sentido, no es casualidad que los honorarios de Maipú recién citados deban organizarse como trabajadores independientes, lo que en teoría existe cuando no hay un empleador a quien interpelar, sin embargo en los hechos esta situación no es tal porque en la práctica es la Municipalidad la que actúa como empleador. Esta situación implica que estos trabajadores no tienen la posibilidad legal de negociar colectivamente, lo que se debe más a un problema de aplicación de normativa que a la realización de una legislación especial, es decir, si realmente se reconociera el carácter subordinado y las consecuencias que de ello se desprenden, no sería necesario reconocer derecho alguno a negociar debido a que sería ilógico que un independiente pudiese negociar consigo mismo.

De todas maneras, existen casos en que se da la organización necesaria para poder presionar a la Municipalidad respecto de reivindicaciones de los honorarios, estableciendo negociaciones que tienen el carácter de atípicas o informales, siendo idéntica a la situación que viven los funcionarios municipales al no reconocérseles derecho a negociar colectivamente.

En este mismo aspecto, si observamos instrumentos internacionales ratificados por Chile, encontramos contradicciones tanto a nivel normativo como en la realidad. El Convenio N° 151 de la O.I.T., sobre la Protección del Derecho de Sindicación y Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, supone que los funcionarios públicos tienen el derecho a sindicalizarse y negociar colectivamente. Ahora bien, respecto de los trabajadores a honorarios, aún cuando en los hechos realicen labores propias de los funcionarios, al encontrarse en una zona jurídica indeterminada y con su consecuente desregulación, no pueden acceder a derechos reconocidos por instrumentos internacionales<sup>34</sup>, los que son propios de nuestro sistema normativo en

---

<sup>34</sup> Esto debe entenderse sin perjuicio que en la actualidad aún no se adecue la normativa interna a las exigencias del Convenio n° 151 de la O.I.T, incluso respecto de los mismos funcionarios públicos.

virtud del artículo 5 inciso segundo de la Constitución Política de la República. En este sentido, la desregulación colectiva encuentra incluso su explicación en un elemento más básico, que corresponde a la noción de funcionario municipal:

Artículo 40 de la Ley 18.695: “Se entenderá que son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integran la planta de personal de las Municipalidades y los personales a contrata que se consideren en la dotación de las misma, fijadas anualmente en el presupuesto municipal”

En este sentido, las principales consecuencias de la desregulación del trabajo a honorarios respecto de aquellas personas sometidas a este régimen de contratación, se puede conceptualizar bajo la idea de “Empleo Precario”. Cabe hacer presente que la Dirección del Trabajo en su cuaderno de investigación número 30, que se titula “Lejos del trabajo Decente” señala y nos entrega elementos de lo que implicaría el trabajo precario: “Lejos de desaparecer, la figura del trabajo asalariado persiste, pero se ha hecho más heterogénea: junto con los dependientes típicos hay trabajadores dependientes cuyas condiciones laborales son menos estables, trabajadores

subcontratados y otros que conforman una periferia al margen de toda protección y garantía laboral.”<sup>35</sup>

Los trabajadores de la Administración Municipal que se encuentran bajo el régimen a honorarios, forman parte de la llamada la masa laboral periférica o marginal, que tiene como rasgo común la ausencia protección o garantías laborales, tal como se dio cuenta en los párrafos anteriores. En el caso, dicha situación se refleja principalmente en la falta de estabilidad del empleo como consecuencia de la naturaleza contractual en la que están inmersos. El Contrato a Honorarios o de prestación de servicios no genera obligación alguna para la Administración Municipal respecto de la continuidad del empleo, pudiendo esta última en cualquier momento poner fin a la relación contractual que mantiene con el trabajador sin mayores controles o limitaciones. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Revista Internacional del Trabajo, volumen n°122 del año 2003 se refiere a la temática del trabajo decente, señalando que este se encontrará supeditado o condicionado al desarrollo de una serie de elementos tales como la existencia de empleo, las remuneraciones, la seguridad en el

---

<sup>35</sup> HENRÍQUEZ, H. y RIQUELME, V. 2006. Cuaderno de Investigación N° 30: Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile. Departamento de Estudios Dirección del Trabajo. Santiago, Chile. P. 16

trabajo y las condiciones salubres, la seguridad social y la seguridad en los ingresos.<sup>36</sup> Al comparar estos elementos a la realidad de los trabajadores a honorarios municipales, consideramos que no se dan las condiciones para catalogar dichas labores como aquellas consideradas como trabajo decente, aspecto que es de una importancia vital debido a que son personas que cumplen labores fundamentales para la comunidad en general.

Ahora bien, existen consecuencias que tienen relación principalmente con la propia Administración Municipal, es decir, la falta de regulación en un mediano o largo plazo puede generar efectos nocivos respecto de la Municipalidad como entidad. En este sentido, si reconocemos que en los hechos existe una relación de subordinación en la gran mayoría de los trabajadores a honorarios, entendemos también que existe una necesidad de protección, que nos permite abordar una nueva arista: la necesidad de protección como garantía de la estabilidad en el funcionamiento de la Municipalidad.

Para abarcar este tópico, resulta preciso señalar que el profesor SERGIO GAMONAL, respecto del Derecho Laboral y al referirse a la

---

<sup>36</sup> GHAI, D. 2003. Op. Cit. P. 125

visión finalista del mismo, establece que “en síntesis, la principal función del Derecho Laboral es la tutela del trabajador, parte débil de la relación de trabajo, no obstante, este derecho también cumple una función de pacificación social y de consolidación de un capitalismo moderado.”<sup>37</sup>

En este sentido, la necesidad de protección de los trabajadores a honorarios dice relación también con una necesidad de dar estabilidad al funcionamiento a las Municipalidades. Es preciso señalar que en los últimos años han surgido movilizaciones de estos trabajadores que se han dado en forma atípica o informalmente, lo que para efectos de los intereses de la Administración Municipal es contraproducente, debido a que pone en peligro la continuidad de los servicios que presta, traduciéndose finalmente en un deslegitimación del gobierno municipal de turno respecto de los usuarios.

Por tanto, es menester tener presente lo señalado en el artículo 1° de la Ley n°18.695 “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”, el que establece que: “Las Municipalidades son corporaciones autónomas de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya

---

<sup>37</sup> GAMONAL CONTRERAS, SERGIO. 2009. Fundamentos de Derecho Laboral. LegalPublishing. Santiago, Chile. P. 13.

finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”

La obligación o finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local se pone en peligro ante la necesidad de los trabajadores de reivindicar derechos mínimos a través de métodos autocompositivos desregulados. Sin embargo, el progreso económico, social y cultural del que pueden participar los habitantes de una comuna, se encontrará directamente ligado a las personas respecto de las cuales reciban servicios.

En este sentido, la comunidad local igualmente sufrirá las consecuencias de esta falta de regulación. Cabe hacer presente que los trabajadores a honorarios no son considerados legalmente como funcionarios, lo que implica que en la práctica no acceden a la carrera funcionaria, por tanto tampoco tendrán incentivos para perfeccionarse, teniendo en consideración que la legislación reconoce esta situación solo respecto de los “funcionarios”, es decir, funcionarios de planta y contrata, según consta en el título II, párrafo 2° de la Ley n° 18.883: “De la Capacitación”.

La situación descrita implica en términos concretos que en realidad no existe un método de perfeccionamiento respecto de los trabajadores a honorarios, puesto que son considerados trabajadores independientes y, como tales, la finalidad de este tipo de contratación dice relación a servicios que requieran una alta calificación técnica, situaciones que abordaremos en un próximo apartado.

Por un tema lógico, la ausencia de incentivos de perfeccionamiento, llevará a que en la práctica las personas que desarrollan este tipo de labores no realicen por propia voluntad actividades tendientes a una mayor calificación en sus empleos, que por lo demás lamentablemente tampoco se catalizará en un aumento salarial, debido a que, como señalábamos, no participan en la carrera funcionaria, no siendo aplicable los beneficios en razón del escalafón al que pertenezcan.

Por lo tanto, y en razón de lo mencionado con anterioridad, quienes soportarán las consecuencias de esta situación en términos concretos serán los usuarios, quienes al momento de acceder a servicios municipales encontrarán a trabajadores que no han participado en capacitaciones, lo que

es de alta probabilidad en razón de los resultados estadísticos expuestos al inicio de este capítulo.

En resumen, el trabajo a honorarios en la Administración, y en este caso en particular en la Administración Municipal, se transforma en una problemática social, en donde se ven expuestas personas sometidas a este régimen de contratación<sup>38</sup>, la comunidad local y la propia Administración Municipal. Los primeros; por la ausencia de derechos laborales mínimos, los segundos; por la falta de perfeccionamiento y la inestabilidad laboral de aquellas personas llamadas a solucionar sus necesidades más inmediatas, y por último, la Administración Municipal; que está lentamente alimentando una olla a presión que amenaza la estabilidad y continuidad necesaria de los servicios municipales.

---

<sup>38</sup> Teniendo en consideración que dicha situación afectará también a sus familias. A modo de ejemplo, la ausencia de feriados legales, pre y post natal, cotizaciones, derecho a licencias, etcétera.

### **CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA Y DESCRIPCIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A HONORARIOS**

Como se ha evidenciado y demostrado a través de las estadísticas expuestas en el capítulo anterior, en la actualidad existe una gran cantidad de trabajadores a honorarios de la Administración Municipal a nivel nacional, lo que refleja el hecho de que la contratación a honorarios ha sido extensamente utilizada por las Municipalidades, constituyendo en la actualidad la mayoría de los trabajadores que se desempeñan al interior de las mismas.

En este mismo sentido, y al ser una realidad que involucra a miles de trabajadores, resulta preciso revisar en forma exhaustiva la normativa vigente y la interpretación que se ha hecho de ella, principalmente por la Contraloría General de la República, la que a través de sus dictámenes busca desentrañar el real sentido y alcance de la legislación administrativa.

Ahora bien, cabe hacer presente en razón del objeto de estudio, que la normativa base será la establecida por la Ley 18.883: Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales, y en especial su artículo 4°:

“Podrán contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la Municipalidad; mediante decreto del alcalde. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.

Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.”

A su vez, como ya se ha señalado en el presente trabajo, y ante el necesario análisis sistemático del ordenamiento jurídico, es fundamental tener presente lo consagrado en la Ley 18.834 sobre Estatuto

Administrativo, que en su art. 11 tiene casi idéntica redacción a la norma recién transcrita como a continuación se aprecia:

“Podrá contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.

Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.”

Por lo tanto, por esta razón se utilizará jurisprudencia administrativa relativa a ambos artículos,<sup>39</sup> con la finalidad de demostrar cómo se ha dado

---

<sup>39</sup> En este sentido, la Contraloría General de la República, en reiterados Dictámenes, se ha referido a ambos estatutos en iguales términos, lo que demuestra que estos son entendidos en su similitud y tratados muchas veces por igual por parte del órgano contralor. Por ejemplo, se señala que “si bien las personas contratadas a Honorarios no se rigen por las leyes 18.834 o 18.883, Estatuto Administrativo y Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, respectivamente, es posible concederles análogos derechos o beneficios que los establecidos para los servidores a quienes sí se les aplican esos textos legales(...)” (Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 15.4.1996, Dictamen n° 12304

un uso abusivo y extralimitado a la normativa respectiva. Si bien existen diferencias entre los trabajadores a honorarios tanto en la Administración Central como en la Administración Municipal, esto no implica un problema en el análisis, toda vez que la exhaustiva descripción que se realizará a continuación permite apreciar las características propias de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal.

### **1.- Tipos de labores facultadas por la legislación para ser desarrolladas por los Trabajadores a Honorarios Municipales**

Como primer elemento de análisis que se desprende de la normativa anteriormente reseñada, encontramos el tipo de labores desarrolladas por los trabajadores contratados a honorarios, en virtud de lo consagrado en el artículo 4° del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. La Contraloría General de la República ha señalado “la necesidad de contar con asesoría de especialistas en determinadas materias, respecto de asuntos relacionas con las funciones propias del respectivo servicio, sea cuando

---

del año 1996; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 30.7.2001, Dictamen n° 28235 del año 2001; CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 28.12.2002, Dictamen n° 52135 del año 2002; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 14.7.2003, Dictamen n° 29501 del año 2003; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 20.3.2004, Dictamen n° 14471 del año 2004)

presenten carácter ocasional y no habitual, o en caso de ser permanentes o habituales, que se reduzca a la realización de cometidos específicos que requiere atender el servicio.”<sup>40</sup>

En este sentido, teniendo en consideración el artículo 4° de la Ley 18.883, es posible establecer dos tipos de labores:

i) En general, cuando se trata de cumplir labores accidentales y no habituales de la Municipalidad.

ii) Excepcionalmente, la contratación a honorarios para desarrollar cometidos específicos propios de las tareas habituales y permanentes del municipio.

### **1.1 Contrato a Honorarios para el desempeño de labores accidentales y no habituales de la Municipalidad:**

Al respecto, es preciso mencionar que en este caso pueden contratarse a honorarios a profesionales, técnicos o expertos sean estos chilenos o extranjeros, entendiéndose que reúnen estas calidades quienes poseen los

---

<sup>40</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 20.5.1982, Dictamen n° 16.220 del año 1982.

títulos respectivos de acuerdo al art. 31 de la Ley 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza. También se considerará expertos a aquellos que sin ostentar necesariamente tales títulos, poseen especial conocimiento de una materia, dada su práctica, habilidad o experiencia en la misma, la que debe acreditarse mediante documentación fidedigna.<sup>41</sup>

Ahora bien, respecto de la accidentalidad y habitualidad de las labores encomendadas, no existe mayor discusión de cómo se han entendidos estos dos conceptos. La Contraloría General de la República, en reiteradas ocasiones, ha señalado que labores accidentales y no habituales son “aquellas que siendo propias de la Municipalidad, son ocasionales, es decir, circunstanciales y distintas de las realizadas por el personal de planta o a contrata<sup>42</sup>. En el mismo sentido, agrega este organismo que “solo se puede contratar sobre la base de honorarios cuando se trate de profesionales, técnicos o expertos, cuyas labores, por su naturaleza, no sean susceptibles de ser asimiladas a posiciones de la Escala Única de Sueldos.”<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 18.4.2004, Dictamen n° 18.347 del año 2004.

<sup>42</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 19.7.1994, Dictamen n° 25.095 del año 1994.

<sup>43</sup> CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 26.8.1997, Dictamen n° 27.604 del año 1997.

En este sentido, cabe destacar que cumpliéndose los requisitos legales, la contratación a honorarios para el cumplimiento de las funciones municipales puede recaer sobre personas naturales o jurídicas, y siempre que nos encontremos, como es lógico, frente a una prestación de servicios personales.<sup>44</sup>

Conviene recordar, para aclarar aún más el sentido de la normativa, las funciones o labores que tienen las Municipalidades. Por un lado, las funciones básicas de un municipio son las que se encuentran enunciadas en los arts. 3 y 4 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. El primero, se refiere a funciones privativas que deben realizar en su territorio, tales como la confección del plan regulador y de desarrollo comunal, aplicación de disposiciones sobre transporte, tránsito, urbanismo y construcción, aseo y ornato de la comuna. Por otro lado, el art. 4 del mismo cuerpo normativo, establece aquellas funciones que puede desarrollar la Municipalidad, ya sea directamente o con la participación de otros órganos de la Administración Central; estas labores tienen relación

---

<sup>44</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 15.7.1992, Dictamen n° 17.431 del año 1992.

con materias como educación y cultura, salud pública, turismo, deporte, vialidad, seguridad ciudadana, entre otras.

Ahora bien, teniendo presente las funciones de las cuales se puede desprender la necesidad de la contratación a honorarios, es menester tener presente la regulación específica en torno a este tipo de contratación, establecida en el Decreto 98 de 1991 del Ministerio de Hacienda: que Establece Modalidades a que Deberá Ajustarse la Celebración de Convenios que involucren la Prestación de Servicios Personales. En esta normativa, se consagra en su artículo 2° que “por decreto supremo fundado del Ministerio correspondiente, podrá contratarse a profesionales, técnicos o expertos, de alta especialización, para labores que, por su naturaleza, no sean susceptibles de ser asimiladas a posiciones de la Escala Única de Sueldos, sobre la base de honorarios consistente en una suma alzada u otro sistema cuando se contrate a profesionales.”

A continuación, el artículo 3° de la misma normativa hace referencia a aquellos convenios que se celebren con personas jurídicas que involucren la prestación de servicios personales de los socios o de personas dependientes de la entidad contratante, sobre la base de honorarios; establece una serie de

requisitos en donde los tres primeros son aplicables tanto a las personas naturales<sup>45</sup> como jurídicas: “**a)** La prestación que se contrate debe ser indispensable para la ejecución eficiente de las funciones que son propias del organismo; **b)** que no pueda lograrse por medio de recursos humanos propias de la institución; **c)** la entidad contratante deberá contar con las disponibilidades presupuestarias suficientes para financiar el pago de los honorarios.”

En igual sentido, el Decreto Ley N° 1.608 de 1976 que Dicta Normas para Implantar la Segunda Etapa de la Carrera Funcionaria y otras Disposiciones, en su artículo 13°, también hace referencia a la contratación en base a honorarios de profesionales, técnicos o expertos, estableciendo como norma excepcionalísima la posibilidad de contratar hasta 15 personas para que realicen labores permanentes y habituales del servicio o institución asignados, para la Junta de Gobierno y para cada Ministerio. A su vez, en el siguiente inciso señala que se autoriza la contratación de hasta 15 personas para labores de asesoría altamente calificadas. Cabe destacar que en ambos casos se deberá cumplir con lo señala en el artículo 33 del Decreto Ley 249

---

<sup>45</sup> Esto debido a lo establecido en el artículo 2 del Decreto 98 del Ministerio de Hacienda de 1991. Este último establece que “la celebración de los convenios a que se refiere el inciso anterior deberá ajustarse a las exigencias establecidas en las letras a), b) y c) del artículo 3°.”

de 1974 que Fija la Escala Única de Sueldos para el Personal, en el cual se establece que “los montos de los honorarios que se contraten deberán ajustarse a las rentas que fija la Escala Única, de acuerdo con la posición relativa que corresponda a la función encomendada y/o a los requisitos exigidos para su desempeño”. En este sentido, respecto de la contratación a honorarios para labores permanentes o para asesorías altamente calificadas, deberán adecuarse en la remuneración a la Escala Única para los funcionarios públicos.

Por último, y en relación a la normativa que se ha expuesto, el Decreto Ley n° 1.608 del Ministerio de Hacienda del año 1996, en su artículo 13°, inciso final, establece que: “las contrataciones que se efectúen de acuerdo a las modalidades establecidas en este artículo, no podrán exceder la dotación máxima asignada al servicio respectivo.”

Por lo tanto, y como señalábamos al inicio de este apartado al hacer referencia al artículo 4° de la Ley 18.883, en cuanto al desempeño de labores accidentales y no habituales, existe similitud con la normativa recién a expuesta en lo referente a la contratación a honorarios en la Administración del Estado. En este sentido, los artículos reseñados dan

cuenta del carácter marginal del contrato a honorarios estableciendo parámetros objetivos para este tipo de contratación, como por ejemplo, que su utilización corresponderá cuando la institución no disponga los recursos humanos suficientes, en el caso que nos encontremos con un alta especialización de los contratados, se trate de una contratación indispensable o que la contratación a honorarios no supere la dotación del servicio contratante.

En sintonía con la normativa, la Contraloría General de la República en múltiples dictámenes ha dado cuenta del carácter marginal de este tipo de contratación: “De conformidad a lo prescrito en los arts. 3 y 11 de la Ley 18.834, y 3, 4 y 5 de la Ley 18.883, el legislador ha confiado la ejecución de las tareas necesarias para cumplir las funciones públicas que la ley asigna a cada institución, en primer lugar, a la dotación permanente de la misma, constituida por los funcionarios de planta; luego, a aquella dotación transitoria, esto es, a los empleados a contrata y, finalmente, de manera excepcional y restringida, a quienes sirven labores en calidad de contratados a honorarios.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 25.1.1972, Dictamen n° 6130 del año 1972; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 10.2.2005, Dictamen n° 7023

## **1.2 Contratación a Honorarios para desarrollar cometidos específicos propios de las tareas habituales y permanentes del Municipio**

Ahora bien, la Ley 18.883 en su artículo 4° inciso 2°, faculta excepcionalmente contratar a personas naturales a honorarios para la realización de cometidos específicos propios de las tareas habituales del servicio, entendiéndose por cometidos específicos las labores puntuales, claramente determinadas e individualizadas.<sup>47</sup>

En este ámbito, la Contraloría General de la República ha interpretado esta normativa sin desvirtuar con ello el carácter excepcional de la contratación de servicios personales. Ahora bien, dentro de la contratación a honorarios la regla general, según se ha expuesto anteriormente, es que: “las contrataciones a honorarios se realicen únicamente respecto de labores circunstanciales, no habituales, que no

---

del año 2005; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 30.5.2005, Dictamen n° 25.694 del año 2005.

<sup>47</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 10.1.1995, Dictamen n° 822 del año 1995. Y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 03.10.2001, Dictamen n° 36610 del año 2001.

tengan el carácter de permanentes en el servicio”<sup>48</sup>, señalándose de forma expresa que esta situación en ningún caso puede llegar a implicar que “el órgano público llegue a desarrollar indefinidamente sus labores habituales utilizando los servicios de personas contratadas a honorarios.”<sup>49</sup>

Ahora bien, existe una forma de contratación a honorarios mucho más excepcionalísima que la expuesta, aquella en la cual la ley autoriza convenir la realización de cometidos específicos que pueden recaer en labores permanentes o habituales de la institución por parte de trabajadores a honorarios. Ahora bien, de la lectura del artículo 4° inciso 2 de la Ley 18.883 se desprenden los requisitos para que sea posible esta modalidad de contratación, de los que la jurisprudencia administrativa ha tratado detalladamente para dotarlos de contenido y alcance.

En primer lugar, y como requisito sine qua non, se indica que las tareas efectuadas por los contratados a honorarios deben comprender solo cometidos específicos. Respecto a esto, el órgano contralor ha señalado que

---

<sup>48</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 25.1.1990, Dictamen n° 2376 del año 1990.

<sup>49</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 16.5.2003, Dictamen n° 20.045 del año 2003; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 16.7.1996, Dictamen n° 22.650 del año 1996; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 09.11.2004, Dictamen n° 55.757 del año 2004.

la especificación de estas labores implica que deben “determinarse de manera puntual, individualizadas en forma precisa.”<sup>50</sup>

“Por tanto, no se ajustará a derecho la simple enumeración de labores a desarrollar, ni la contratación a honorarios de una persona para que desempeñe labores genéricas.”<sup>51</sup>

En este sentido, y a modo de ejemplo, la Contraloría General de la República ha sido enfática respecto de: “(...)el término “asesorar”, empleado en un contrato a honorarios, no cumple las características de precisión y determinación exigidas por la ley. Así, un cometido funcionario en términos de “asesoría de” es una expresión amplia y ambigua, y fuera de la ley, por cuanto dependiendo de la conducta del asesor, la asesoría puede abarcar cometidos genéricos e indeterminados o la no realización de ninguna labor en particular, dado que el acto de “asesorar” no satisface el requisito de especificidad y precisión establecido por el legislador.”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 24.7.1990, Dictamen n° 20.903 del año 1990; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2.11.1998, Dictamen n° 40.021 del año 1998; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 3.10.1990, Dictamen n° 27.861 del año 1990.

<sup>51</sup> CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 6.12.2005, Dictamen n° 57.217 del año 2005; y CHILE en CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 15.10.1990, Dictamen n° 28.916 del año 1990.

<sup>52</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 05.12.2001, Dictamen n° 45.711 del año 2001.

Por otra parte, en este tipo de contrato a honorarios que recae en labores respecto de cometidos específicos, otro requisito exigible y que ha sido interpretado por el órgano contralor, dice relación con el conocimiento que debe tener el trabajador a honorarios: “Además, deberán tener alguna de las calidades a que alude el inciso primero de este mismo art. 11, esto es, poseer la condición de profesionales y técnicos de educación superior o ser expertos en determinada área o materia.”<sup>53</sup>

Por último, respecto de los requisitos de hipótesis de contratación a honorarios, se ha tratado el carácter temporal de los mismos para efectos de dotar de contenido la noción de “cometido específico”. En este sentido se ha señalado por la jurisprudencia administrativa que: “(...) no constituye un cometido específico la simple enumeración de labores a desarrollar, sobre todo cuando estas conforman la totalidad de las tareas propias de la función que se encomienda y se prolongan en el tiempo. Tampoco configuran cometidos específicos si se contrata por periodos cortos, reiterados sucesivamente. Esta prestación de servicios personales debe ser excepcional y eminentemente transitoria, puesto que la condición de cometido

---

<sup>53</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 18.11.1999, Dictamen n° 44.597 del año 1999.

específico se pierde con su reiteración en el tiempo, en que pasa a transformarse en una labor permanente y, por tanto, habitual. La reiteración periódica de estos cometidos específicos desvirtúa la existencia misma de la excepción y, finalmente, conlleva a una desviación de facultades.”<sup>54</sup>

El ente contralor resalta la idea de que en ningún caso esta modalidad, o los llamados cometidos específicos, puede significar que un ente público llegue a desarrollar sus labores permanentes a través de los contratos de prestación de servicios, pues ello vulneraría el Estatuto Administrativo y las bases mismas de la Organización del Estado<sup>55</sup>. Así, se ha establecido que “la atribución de contratar personal a honorarios no puede significar que el órgano público llegue a desarrollar indefinidamente sus labores habituales, utilizando los servicios de personas contratadas conforme a esta modalidad, pues para tales fines el ordenamiento jurídico contempla las dotaciones de personal de planta y los empleados a contrata.”<sup>56-57</sup>

---

<sup>54</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 16.5.2003, Dictamen n° 20.045 del año 2003.

<sup>55</sup> CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 16.5.2003, Dictamen n° 20.045 del año 2003.

<sup>56</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 6.12.2005, Dictamen n° 57.217 del año 2005.

Frente a lo señalado en este primer apartado, es preciso destacar el carácter excepcional de la contratación a honorarios ya sea en el caso de cometidos específicos o labores accidentales y no habituales; de esta forma ha sido comprendido por la Contraloría General de la República en los múltiples fallos revisados. Dicho esto, debemos tener en consideración los datos obtenidos en el capítulo segundo de investigación, en los cuales no se refleja el carácter marginal de este tipo de contratación según lo establecido en las normas recién revisadas.

Dicha situación será tratada más adelante, debido a que aparentemente existiría un conflicto directo de estos actos administrativos con el principio de legalidad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política de la República, que establece: “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas

---

<sup>57</sup> Como solución al problema de falta de personal o mayores atribuciones de un servicio, la Contraloría General ha dicho que: “si una entidad pública necesita recurrir a los contratos a honorarios por la inadecuada composición de su planta personal y por el incremento del volumen y complejidad de tareas que han llegado a ser permanentes, le corresponde gestionar las modificaciones estatutarias o de presupuesto que requiera su funcionamiento” (Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 06.12.2005, Dictamen n° 57.217 del año 2005). Como veremos más adelante, en este trabajo se plantea la tesis que mientras no existe el aumento de personal suficiente para satisfacer la totalidad de las funciones de las Municipalidades y en los hechos existan contratos a honorarios por prolongados periodos de tiempo con características de subordinación o dependencia, deberá aplicárseles la legislación laboral común a dichos prestadores de servicios personales, ya que en la actualidad se encuentran en la más absoluta indefensión.

dictadas conforme a ellas, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo”.

## **2.- Otras características del Contrato de Honorarios Municipal**

Continuando con el análisis de la normativa y la caracterización que ha realizado la Contraloría General de la República de la misma, es conveniente tratar una serie de elementos que configuran y regulan la contratación a honorarios al interior de la Administración Municipal, con énfasis en su real alcance y contenido.

En este sentido, es menester tener presente que el plazo de los contratos a honorarios en ningún caso podrá pactarse con una extensión que vaya más allá del 31 de Diciembre de cada año, debido básicamente a razones presupuestarias<sup>58</sup>, puesto que los municipios realizan presupuestos en forma anual. A su vez, y por esta misma razón, los contratos a

---

<sup>58</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 30.4.1998, Dictamen n° 15.417 del año 1998.

honorarios no admiten prórroga, por lo cual deberán renovarse en un nuevo periodo por medio de otro contrato.<sup>59</sup>

Ahora bien, respecto de la remuneración que reciben los honorarios a cambio de la contraprestación, la jurisprudencia administrativa ha señalado que “la remuneración pactada en los contratos, constituye la contraprestación al desempeño efectivo de las funciones asignadas en el contrato, lo cual exige el acatamiento de las condiciones impuestas para el desempeño de los servicios por parte del trabajador, y a su vez obliga al servicio a pagar los estipendios correspondientes al lapso en que se prestaron efectivamente los servicios.”<sup>60</sup>

Por otro lado, la cuantía para efectos del pago de estos honorarios, se realizará ya sea mediante la asimilación a un grado de la Escala Única de Sueldos según las funciones que realice, a suma alzada, o cualquier otro sistema que se pacte.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Esta situación produce una de las principales consecuencia negativas de este tipo de relación, que es la gran inestabilidad laboral de los trabajadores a Honorarios (Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 14.4.1993, Dictamen n° 9456 del año 1993.)

<sup>60</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 28.9.1998, Dictamen n° 35.183 del año 1998; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 22.8.2007, Dictamen n° 38.146 del año 2007.

<sup>61</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 14.4.2004, Dictamen n° 18.347 del año 2004.

En este sentido, en la mayoría de los casos, en los contratos se pactan honorarios mensuales que serán pagados en determinada fecha del mes, siendo en este aspecto similar a lo que ocurre con el sueldo en los términos de la legislación laboral.

Otro elemento importante de destacar de este tipo de contratación, se encuentra expresamente consagrado en el artículo 4° inciso tercero de la Ley 18.883, que indica que estos trabajadores “se regirán por las reglas que establezca respectivo contrato.”. En este sentido, se ha entendido que si se establece expresamente, los trabajadores podrán tener beneficios tales como la protección a la maternidad, vacaciones, pago de jornada extraordinaria o uso de licencias médicas. La jurisprudencia administrativa ha señalado que incluso se podrían pactar jornadas de trabajo y formas de evaluaciones de los servicios prestados.<sup>62</sup>

El mismo inciso tercero en su parte final, establece que “no les serán aplicables a estos trabajadores las disposiciones del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales”. Dicha regla, ha implicado que para estos

---

<sup>62</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 26.8.1993, Dictamen n° 22.355 del año 1993; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 25.10.1991, Dictamen n° 25.704 del año 1991; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 11.10.2006, Dictamen n° 47.927 del año 2006; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 19.10.2007, Dictamen n° 46.985 del año 2007.

contratos sea aplicable la normativa civil, en especial el art. 1545 del Código Civil que obliga a los contratantes a ceñirse expresamente en los términos convenidos, por lo cual la Administración no está habilitada para poner término anticipado, unilateralmente, a los convenios pactados. Aun así, y en relación con el párrafo precedente, eventualmente la Administración incluso podría establecer cláusulas en los contratos a honorarios donde se establezca la facultad para poner término anticipado a los servicios prestados a honorarios<sup>63</sup>, entendiendo que al establecerse al momento de celebración del contrato, concurren ambas partes en forma plenamente libre.

Del hecho que a los trabajadores a honorarios no les sean aplicables el Estatuto Administrativo, se desprende como consecuencia que a pesar del tiempo que lleven prestando servicios para la Municipalidad, estos

---

<sup>63</sup> En términos laborales, esto infringe claramente la irrenunciabilidad de los derechos laborales, ya que con este tipo de cláusulas prohibidas por el derecho del trabajo, se permite al empleador de forma arbitraria poner término a la relación laboral, siendo que nuestro sistema establece causales específicas de terminación del contrato de trabajo. (Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 4.4.2002, Dictamen n° 12.473 del año 2002; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 5.1.2004, Dictamen n° 153 del año 2004; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 9.10.2007, Dictamen n° 45.126 del año 2007)

trabajadores nunca tendrán la calidad de funcionarios públicos<sup>64</sup>, pese a que se encuentren desarrollando funciones públicas.

Cabe destacar que estos nuevos elementos desarrollados, en contraste con la realidad que viven los trabajadores a honorarios de nuestro país, nos permiten establecer que esta figura contractual es idónea para desarrollar prácticas abusivas por parte de la Administración Municipal cuando no se cumplen los presupuestos de la contratación a honorarios debido a que, teniendo como fundamento la supuesta igualdad contractual, la Administración puede establecer cláusulas asimétricas en torno a remuneración, jornada, término unilateral de la relación jurídica, etcétera. En este sentido, en términos legales, estos contratos no serían a priori susceptibles de revisión por parte de los trabajadores a honorarios que se encuentren en una situación materialmente desmejorada, debido a lo establecido en el artículo 1545 del Código Civil, que establece la regla pacta sunt servanda, es decir, lo pactado obliga. Esta situación, tiene pleno sentido con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 18.883, debido a que en

---

<sup>64</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 19.4.1990, Dictamen n° 11.862 del año 1990

el cumplimiento de los supuestos, no existiría reparo en que estos trabajadores sólo se rijan por las reglas de su contrato.

### **3.- Modalidades de Contratos. Presupuesto Municipal**

Los municipios poseen distintos tipos de contratación de trabajadores a honorarios<sup>65</sup>, las que se diferencian según la partida en que estos se incluyen en el presupuesto municipal que debe realizarse cada año. Respecto de este último, señala el artículo 11 del Decreto Ley 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado de 1975, “el presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.”

Ahora bien, el presupuesto municipal en específico, necesita ser aprobado por el Alcalde previo acuerdo del Concejo Municipal según se establece en la Ley 18.695 artículo 65 a), y se regirá, al igual que todo presupuesto del sector público, por el Decreto Ley 1.263 y por el Decreto

---

<sup>65</sup> Lo que es distinto a lo que anteriormente revisábamos respecto de los tipos de labores que puede desempeñar un trabajador a honorarios

N°854 del Ministerio de Hacienda de 2004. Es en este instrumento en específico en el que se establecen los fondos destinados a los gastos correspondientes a las remuneraciones de los trabajadores a honorarios.

Cabe destacar que el Decreto N°854 del Ministerio de Hacienda de 2004: “Determina las Clasificaciones Presupuestarias”, establece aquellos gastos que atañen directamente al objeto de estudio de esta investigación, los que se encuentran contenidos en el subtítulo 21 “Gastos en Personal”. En esta se comprenden todos los gastos que, por concepto de remuneraciones, aportes del empleador y otros gastos relativos al personal, consultan los organismos del sector público para el pago del personal en actividad. Dentro de este subtítulo encontramos los siguientes cuatro Ítems: 01 Personal de Planta; 02 Personal a Contrata; 03 Otras Remuneraciones; 04 Otros Gastos en Personal.

Respecto de los Ítems reseñados, tres tienen directa implicancia con la contratación a honorarios. (i) Ítem 03 “Otras Remuneraciones”, se establece la Asignación 001 “Honorarios a Suma Alzada – Personas Naturales”, que en este mismo articulado se describe como “Honorarios a profesionales, técnicos o expertos en determinadas materias y/o labores de asesoría

altamente calificada, de acuerdo con las disposiciones vigentes.” (ii) Ítem 03 “Otras Remuneraciones”, se establece en la Asignación 002 “Honorarios Asimilables a Grado”. (iii) Ítem 04 “Otros Gastos en Personal”, se establece la Asignación 004 “Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios”, que el decreto señala en esta misma asignación que “Comprende la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas Municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencias.”<sup>66</sup>

La distinción recién realizada es de vital importancia para comprender la lógica en que se produce el fenómeno actual de la gran masa de funcionarios a honorarios que encontramos en las Municipalidades, puesto que se trata de las modalidades de contratación implicadas en la problemática en estudio. En este sentido, de los tres ítems presupuestarios indicados anteriormente, solo dos son utilizados por la Administración

---

<sup>66</sup> Respecto de esto último, corresponde señalar que dicha asignación fue introducida por el Decreto 1.186 del Ministerio de Hacienda de 2007, que Modifica Clasificaciones Presupuestaria.

Municipal, teniendo directa relación con la materia de investigación, a saber; **1)** “Honorarios a Suma Alzada”, los que no presentan actualmente una proporción significativa, ya que en muchos casos ni siquiera se incluye en el presupuesto y **2)** “Prestación de Servicios en Programas comunitarios”. Así, del total de trabajadores a honorarios que las mismas municipalidades declaran tener, según su propia información a raíz de solicitudes a través de la Ley de Transparencia, señalan que cerca de 5.633 trabajadores contratados corresponden a Suma Alzada y 32.409 trabajadores a honorarios contratados corresponden a la modalidad de programas comunitarios, es decir, el 85% de los honorarios municipales pertenecen al segundo grupo (el 43% del total de los funcionarios municipales) y 15% al segundo.<sup>67</sup>

Esta simple distinción, como revisaremos a continuación, tiene implicancias significativas en cuanto a la forma de celebración como en el control de la legalidad de dichos contratos.

En primer lugar, nos referiremos al Contrato a Honorarios a Suma Alzada. Cabe destacar que este tipo de contratación deberá ser aprobada por

---

<sup>67</sup> Datos que pueden ser corroborados en el anexo incorporado a esta investigación.

decreto alcaldicio, debiendo ser fiscalizada por la Contraloría General de la República<sup>68</sup>. Esta situación implica en términos prácticos que se deberá indicar precisamente a qué ítem presupuestario se imputa el gasto, teniendo como consecuencia el hecho de ser necesaria la certificación por parte del Director de Administración y Finanzas Municipal, respecto del cumplimiento con la regla del artículo 13 de la Ley 19.280, que señala que el gasto presupuestario en honorarios no podrá superar el 10% de los fondos destinados a los funcionarios de planta. Por otra parte, y referente a esta modalidad de contratación, el Concejo Municipal al momento de aprobar el presupuesto municipal, deberá manifestar su acuerdo en relación con los objetivos y funciones específicas respecto de esta contratación a honorarios, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al alcalde por las contrataciones individuales.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Esta revisión debe realizarse en conformidad a las reglas establecidas en la Resolución N° 1.600, de la Contraloría General de la República de Chile, que Fija Normas Sobre Exención del Trámite de Toma de Razón. En este sentido, reviste especial interés la cuantía del honorario de cada contrato, los que en caso de ser inferiores de 150 U.T.M, no serán afectos a toma de razón. Por lo tanto, en dicho caso la Municipalidad respectiva sólo deberá cumplir con el trámite de Registro ante la Contraloría General de la República, enviando los antecedentes originales del acto administrativo en un plazo de 15 días, según consta en la instrucción N°15.700 de 2012 del organismo fiscalizador.

<sup>69</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 10.2.2005, Dictamen n° 7.266 del año 2005; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 1.3.2013, Dictamen n° 14.064 del año 2013.

Por último, resulta pertinente recordar que, respecto de esta modalidad de contratación, la Ley - Decreto 98 de 1991 del Ministerio de Hacienda, en su artículo 3 ha señalado las razones que justifican este tipo contrato: “a) La prestación que se contrate debe ser indispensable para la ejecución eficiente de las funciones que son propias del organismo; b) que no pueda lograrse por medio de recursos humanos propias de la institución; c) la entidad contratante deberá contar con las disponibilidades presupuestarias suficientes para financiar el pago de los honorarios.”

Ahora bien, respecto de la modalidad establecida en torno a los honorarios que prestan servicios en programas comunitarios, la situación es radicalmente distinta, lo que permite explicar la gran cantidad de personas afectas a este tipo de contratación. Respecto de estos contratos, cabe señalar que son aprobados por el alcalde a través de decreto exento, es decir, no se genera en torno a este acto administrativo una fiscalización obligatoria por parte de la Contraloría General de la República<sup>70</sup>. Por otra parte, este tipo de contratación es autorizada por el Concejo Municipal al momento de aprobar el presupuesto anual, sin necesidad de aquiescencia respecto de las

---

<sup>70</sup> Sin perjuicio del trámite de Registro ante la Contraloría General de la República, en virtud de lo establecido en la instrucción N° 15.700 del año 2012.

funciones u objetivos que tengan estas contrataciones, por lo tanto simplemente se visa el programa en el que estarán implicados los trabajadores a honorarios y el gasto del respectivo ítem presupuestario.

En este sentido, lo más interesante en esta modalidad de contratación es que a pesar de que se trata de trabajadores a honorarios realizando labores municipales, estos no son incluidos en los gastos considerados para aplicar la regla establecida en el artículo 13 de la Ley 19.280, respecto del gasto máximo al 10% respecto al gasto que se realiza en los trabajadores de planta. En este sentido, la jurisprudencia administrativa ha señalado que: “estos gastos no son parte de la provisión de personal, siendo esta la misma razón por la cual no considera obligatorio fiscalizar directamente estos contratos.”<sup>71</sup>

Otra cuestión importante respecto de esta modalidad de contratación, es que la gran mayoría de las veces estos recursos destinados a los programas comunitarios provienen de los ministerios o de algún otro organismo de la Administración Central, no siendo recursos propiamente de las Municipalidades. Es por esta razón que en el decreto exento se debe indicar

---

<sup>71</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 23.10.2009, Dictamen n° 58.743 del año 2009.

con precisión al programa al que está relacionado el trabajador a honorarios e idealmente, si en esta contratación el financiamiento se genera con recursos de otros organismos de la Administración Pública.

Por otra parte, en este tipo de modalidad no se realiza una especificación de las labores a realizar por el prestador de servicios personales a honorarios, tal como debería entenderse a raíz de lo expuesto en la presente investigación. En este punto, el órgano contralor nos otorga elementos precisos<sup>72</sup> para poder revisar si una contratación a honorarios bajo esta modalidad se ajusta o no a Derecho.<sup>73</sup> En específico, señala que “los gastos comprendidos en la aludida cuenta presupuestaria son aquellos que derivan de las contrataciones a honorarios de personas naturales que tengan por objeto la prestación de servicios que reúnan las siguientes características: a) que sean ocasionales y/o transitorios; b) que sean ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas Municipalidades y c) que se encuentren directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, deportivo, de

---

<sup>72</sup>Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 29.5.2005, Dictamen n° 31.394 del año 2012.

<sup>73</sup> Como hemos observado de los datos recabados, pareciese ser contradictorio que el organismo contralor entregue criterios de interpretación de la glosa presupuestaria, y siga pasando por alto la situación que se produce en la realidad.

rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia, desarrollados en cumplimiento de las funciones previstas en el artículo 4° de la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (funciones que podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración).”

Pese a lo que hemos señalado respecto de esta falta de especificidad, el órgano contralor reitera, en lo que se refiere a esta modalidad de contratación, las ideas generales de la transitoriedad y ocasionalidad, además del hecho de que estos trabajadores no pueden cumplir labores propias de funcionarios de planta o contrata.

Ahora bien, respecto de la duración de esta modalidad de contratación podemos señalar que se encuentra ligada a la duración del programa, debido a que ese es el contenido de la contratación. En este sentido debemos entender que la contratación del trabajador está directamente ligada al programa, de forma análoga a lo que sucedería con el trabajador a honorario a suma alzada, en cuanto su duración se encuentra relacionada con funciones específicas señaladas en su contrato.

A modo de resumen de esta modalidad de contratación - trabajadores a honorarios asociados a programas comunitarios - podemos destacar que

generalmente no se menciona la función específica que deberá cumplir el trabajador a honorarios, sino solamente el programa al cual se destinan, no se contabilizan para imputar gasto en conformidad del artículo 13 de la Ley 19.280 y, por último, se celebran a través de decretos exentos por parte del alcalde, no siendo fiscalizados por parte de la Contraloría General de la República.

Finalmente, frente al análisis de las labores que pueden realizar los trabajadores a honorarios y las modalidades de este tipo de contratación, nos resta señalar que se mantiene en términos normativos el carácter excepcional de este tipo de contratación, en razón de la finalidad de la normativa, en torno a brindar apoyo técnico al mejor desarrollo de las funciones de la Administración, en este caso Municipal. Es esta situación contrastada con la realidad, la que torna preocupante la situación que viven miles de trabajadores en nuestro país; por esta razón pasaremos a detallar las principales incongruencias del régimen jurídico que cotidianamente aplican las municipalidades de nuestro país.

**CAPÍTULO IV: INCOHERENCIAS PRODUCIDAS POR LA  
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS TRABAJADORES A  
HONORARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. LA  
EXTRALIMITACIÓN Y ABUSO DEL ARTÍCULO 4° DE LA LEY  
18.883.**

La situación en que se encuentran los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, genera una serie de incoherencias en el sistema jurídico que reflejan que la interpretación que se ha dado a su situación específica no ha sido la más adecuada. A continuación, nos referiremos a aquellas que consideramos de mayor trascendencia, las que nos permitirán fundamentar por qué es necesario que exista otra interpretación y, por tanto, otro trato respecto de estos trabajadores por parte de todos los operadores jurídicos.

Cabe recordar que la doctrina mayoritaria, tanto judicial como administrativa, ha establecido que los trabajadores a honorarios no pueden ser considerados ni funcionarios públicos, ni trabajadores dependientes en

los términos del Código del Trabajo<sup>74</sup>. Como consecuencia de lo anterior, procederemos a describir las principales contradicciones jurídicas y prácticas de este tipo de contratación, cuando no se ajusta al marco normativo establecido por el legislador, siendo la regla general en razón de los datos expuestos en el capítulo II.

### **1.- El Desequilibrio entre Derechos y Obligaciones que poseen los trabajadores a Honorarios.**

En primer lugar, debemos decir que los trabajadores a honorarios no son reconocidos como funcionarios públicos, en razón de lo establecido en la Ley 18.883, Estatuto de Funcionarios Municipales y de la Ley 19.280, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Por lo tanto, no gozan de una serie de derechos independiente del tiempo que lleven prestando servicios y la función que realicen<sup>75</sup>. En este sentido, es de público conocimiento que las labores que llevan a cabo son propias de la función pública, debiendo tenerse como antecedente el porcentaje que representan

---

<sup>74</sup> Sin perjuicio de esto, cabe destacar el reciente fallo de la Corte Suprema conociendo de un recurso de unificación de jurisprudencia en materia de honorarios municipales. Véase en CHILE. CORTE SUPREMA. 1.4.2015. ROL DE INGRESO N° 11.584-2014.

<sup>75</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 19.4.1990, Dictamen n° 11.862 del año 1990

en el total de la dotación municipal, lo que permite inferir con mayor grado de certeza el hecho de que realizan labores de funcionarios públicos.

En este punto, la Contraloría ha señalado en reiteradas ocasiones que: “la contratación a honorarios supone el cumplimiento de alguna de las funciones públicas que la ley ha conferido al respectivo órgano o servicio, o de actividad de apoyo a esas funciones. Mediante estas contrataciones, el profesional, técnico o experto pasa a ejercer una labor que compete desarrollar al Estado a través del respectivo organismo, para el logro de los fines que le son propios.”<sup>76</sup>

Por tanto, los trabajadores a honorarios, a pesar de realizar funciones públicas, no son funcionarios públicos no pudiéndoles ser aplicadas por ley las disposiciones estatutarias, en virtud del artículo 4° de la Ley 18.883. Sin embargo, en el contexto actual y en la situación jurídica anómala que vive este tipo de contratación, implica la negativa de todos los derechos que poseen los empleados municipales en calidad de funcionarios del Estado, pese a desempeñarse en la mayoría fuera de los requisitos de este tipo de contratación.

---

<sup>76</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 19.5.1992, Dictamen n° 12.045 del año 1992

En este aspecto, debemos recordar que eventualmente los trabajadores a honorarios tendrán ciertos derechos y beneficios establecidos en el Estatuto Administrativo, siempre que estén explícitamente establecidos en el contrato a honorarios, debido a que este contrato se erige sobre el pilar de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes.<sup>77</sup> Sin embargo, en ningún caso pueden exceder a los beneficios que tienen los empleados públicos o aquellos que sólo pueden gozarse en virtud de la calidad de funcionario público<sup>78</sup>.

Por lo tanto, la situación que en los hechos viven miles de trabajadores a honorarios, se traduce, en la práctica, en la voluntariedad de derechos mínimos por parte de la Administración al momento de celebrar el contrato a honorarios respectivo, pese a que materialmente las funciones que desempeñan soportan las finalidades y deberes legales de la Administración.

A modo de ejemplo, respecto de la protección a la maternidad, las trabajadoras a honorarios no poseen derecho ni al pre ni al post natal,

---

<sup>77</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 25.10.1991, Dictamen n° 25.704 del año 1991; CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 11.10.2006, Dictamen n° 47.927 del año 2006; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 19.10.2007, Dictamen n° 46.985 del año 2007.

<sup>78</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 15.4.1996, Dictamen n° 12.304 del año 1996

debido a que se ha entendido por la mayoría de la jurisprudencia que no se encuentran amparadas por el Código del Trabajo y expresamente son excluidas de la aplicación del estatuto administrativo;<sup>79</sup> por lo tanto, tampoco acceden al derecho de sala cuna, ni el beneficio de la inamovilidad en sus actividades que establece el Código. De tal forma, y como hemos dicho, estos derechos individuales sólo serán válidos si se encuentran en los contratos individuales, debido a que se asumen como acuerdo libre de voluntades. Sin embargo, la negociación en un contrato de estas características, en los hechos, difícilmente se desarrollará en un plano de simetría contractual.

Ahora bien, respecto de la seguridad social de este tipo de trabajadores, la situación es dramática. Antes de la Reforma Previsional del año 2008, a diferencia de lo que ocurría con los derechos enunciados anteriormente, no era posible pactar en el contrato un eventual descuento correspondiente a salud o pensión, ya que en términos formales nos encontrábamos frente a

---

<sup>79</sup> En este sentido el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales redirecciona la protección de esta materia al Código del Trabajo, desprendiéndose dicha situación de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 18.883.

trabajadores independientes.<sup>80</sup> En este sentido, se debe tener presente que dicha situación no obstaba a que cada trabajador pudiese realizar cotizaciones voluntarias en su cuenta individual. Ahora bien, esta situación fue abordada a través de la Ley 20.255, “Establece Reforma Previsional” del año 2008. Esta reforma no soluciona o aborda el régimen jurídico anómalo al que se encuentran sometidos los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, por el contrario, precariza aún más la situación de estos trabajadores en términos pecuniarios, puesto que para acceder a los beneficios de la previsión social, serán los mismos trabajadores quienes verán disminuidas sus remuneraciones en cerca de un 20%, soportando económicamente el costo de las cotizaciones, en virtud de que no existe ninguna obligación por parte de la Municipalidad al respecto en el entendido que se trata de trabajadores independientes. En resumen, ahora la cotización voluntaria que podían realizar los trabajadores independientes se torna obligatoria.

En este sentido, la falta de derechos individuales se extrapola a los derechos colectivos del trabajo, toda vez que nos encontramos formalmente

---

<sup>80</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 10.2.2004, Dictamen n° 6.312 del año 2004; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 22.10.2004, Dictamen n° 52.840 del año 2004.

frente a trabajadores independientes. Por tanto, no existe capacidad de negociación colectiva frente a empleador, puesto que no tienen legalmente uno. Por otra parte, al no poseer el carácter de funcionarios públicos, no pueden afiliarse a las asociaciones de funcionarios y esta en ningún caso puede representar los derechos de quien no posee la calidad de funcionario público.<sup>81</sup>

En los hechos, y como única forma de presión extra-formal, los trabajadores a honorarios se han dotado de organización sindical a través de la figura de Sindicato de Trabajadores Independientes establecidos en el artículo 216 del Código del Trabajo, que señala que estos agrupan a trabajadores que no dependen de empleador alguno. Sin embargo, estos sindicatos no poseen derechos colectivos reconocidos debido a que formalmente no tienen empleador alguno.

Pese a esta situación, existen casos en que algunos sindicatos conformados por trabajadores a honorarios, a través de movilizaciones de hecho, han podido representar de buena manera los intereses de sus socios,

---

<sup>81</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 18.12.1995, Dictamen n° 40.777 del año 1995; y en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 24.5.2005, Dictamen n° 24.637 del año 2005

logrando negociar con los municipios, aunque no siguiendo ninguno de los procedimientos establecidos en el Código del Trabajo.<sup>82</sup>

En resumen, frente a lo ha expuesto en torno a los derechos que poseen este tipo de trabajadores, y en consideración de la situación que fácticamente se vive en nuestro país, podemos señalar que nos encontramos frente una situación de radical desprotección, en la que no se les ha reconocido legalmente derecho alguno, debido a que los supuestos de la aplicación de la norma se basan en una situación de simetría contractual. Por lo tanto, al no cumplirse con esta situación, se genera, en términos concretos, un ambiente propicio para toda clase de abusos y desprotección para un grupo importante de personas.

Pese a lo que hemos señalado, y al hecho de que los derechos protectores se deban a la mera voluntariedad del municipio al momento de celebrar el civil, los trabajadores a honorarios poseen ciertos deberes y obligaciones propias de los funcionarios públicos, pero como señalábamos, no por el hecho de ser tal, sino por las funciones públicas que desempeñan.

---

<sup>82</sup> Por ejemplo, en la Municipalidad de Maipú se han negociado condiciones laborales a través del Sindicato Independiente de Trabajadores a Honorarios de la Ilustre Municipalidad de Maipú. Además, incluso esta organización ha logrado exponer su situación a la Comisión del Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados de Chile, como se ha dado cuenta en esta investigación. (Véase en SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES HONORARIOS DE MAIPU. 2011. Op. Cit.)

En este sentido, sus obligaciones se justifican totalmente por las funciones que realizan las Municipalidades, las que por su importancia y masividad deben cumplir ciertos estándares, debiendo estos ser acatados por todos quienes presten servicios para esta institución. Así, un trabajador a honorarios municipal se rige bajo las normas de la probidad administrativa previstas en el Título III de la Ley 18.575, las que deben ser observadas por todos quienes ejercen una función pública, cualquiera sea su naturaleza<sup>83</sup>; como también les resultan aplicables las inhabilidades y prohibiciones establecidas en el Estatuto Administrativo. Ahora bien, en los hechos y en razón de la masividad de estos contratos, no se producen los presupuestos del artículo 4° de la Ley 18.883, por lo cual poseen un constante control de sus labores por parte de ciertos funcionarios, de forma asimilable a lo que correspondería a un superior jerárquico dentro de la estructura administrativa.

Por otra parte, las personas que prestan sus servicios mediante la modalidad a honorarios de la Administración, deben cumplir, además de las obligaciones ya reseñadas, aquellas que se establecen en los contratos que

---

<sup>83</sup> Véase en CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 9.3.2006, Dictamen n° 11.023 del año 2006.

han celebrado. Es menester recordar que las cláusulas de los mismos se debiesen celebrar en un plano de igualdad negociadora, lo que en los hechos no ocurre y se ve reflejado en la magnitud de este tipo de contratación, lo que nos da cuenta de subordinación encubierta por parte de la Municipalidad, actuando esta última como parte empleadora.

En resumen, y en razón de lo aquí expresado, el trabajador a honorarios cumplirá con sus obligaciones en tanto trabajador, además de aquellas que la misma legislación establece y que se han hecho aplicables a este tipo de contratación. Sin embargo, pese a todas estas obligaciones, no se les han reconocido derechos mínimos<sup>84</sup> que resguarden la relación contractual o que protejan la situación en que se encuentran estos trabajadores, debido a la relación de subordinación que en los hechos se da y que revisaremos más

---

<sup>84</sup> Esto se debe básicamente a que la jurisprudencia mayoritaria, pese a la anomalía en que se encuentran estos trabajadores y las circunstancias fácticas en que se desenvuelven, no ha hecho extensivo ni siquiera los derechos mínimos establecidos por el Código Laboral. A modo de ejemplo.: “Cuarto: Que la circunstancia que los servicios ejecutados por las actoras para la Municipalidad de Victoria, se prestarán con cumplimiento de horario, bajo las órdenes de las jefaturas y se retribuyeran con sumas mensuales, según los hechos establecidos en la sentencia en alzada, no generó una relación de carácter laboral con ese Organismo que pueda asimilarse a un contrato de trabajo, en los términos del artículo 7 del Código del ramo, tanto porque esas condiciones pudieron caracterizar la prestación de servicios cumplida por las demandantes de acuerdo con su contratación a la que ellas debía ceñirse por disposición del citado artículo 4° de la Ley N° 18.883, cuanto porque el Código Laboral no rige en la Administración del Estado sino del modo supletorio señalado en su artículo 1°.”(CHILE. CORTE SUPREMA, 18.12.2003, ROL DE INGRESO N° 817-2003). Véase también CHILE. CORTE SUPREMA, 31.05.2007, ROL DE INGRESO N° 1301-2006; CHILE. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, 06.01.2006, Sentencia Firme y Ejecutoriada, ROL DE INGRESO N° 1899-2005; y en CHILE. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, 02.01.2006, Sentencia Firme y Ejecutoriada, ROL DE INGRESO N° 2099-2005.

adelante. Por tanto, el trabajador a honorarios no posee más derechos exigibles que los emanados del Contrato a Honorarios, que en ningún caso cumplen con un estándar de protección deseado para las condiciones en que prestan sus servicios. Aún más, resalta su desprotección al compararlos con el régimen de protección de los funcionarios públicos o bien de aquellos trabajadores a honorarios que prestan sus servicios a empleadores privados, a quienes les ha sido reconocido el vínculo laboral cuando existían elementos de subordinación en los hechos.

## **2.- La disímil situación de los trabajadores a honorarios privados.<sup>85</sup>**

Aquí reside otra de las incoherencias que produce la situación fáctica de los honorarios municipales. La comparación es prudente si consideramos que en los hechos presentan características de trabajo similares, o al menos presentan sus relaciones laborales elementos propios de la subordinación: “Entre los elementos que fueron entendidos como manifestaciones de la dependencia y subordinación bajo el imperio de los sucesivos códigos

---

<sup>85</sup> Véase en este sentido: BRUNA M., LORENA y ROA P., MACARENA. 2008. El contrato a Honorarios que encubre un contrato de Trabajo. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencia Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago. Chile.

laborales, se pueden apreciar muchos consensos. Como ejemplo citaremos: continuidad de los servicios, prestación de servicios en forma permanente, obligación de asistencia, cumplimiento de horario, jornada de trabajo, estar sujeto a instrucciones, órdenes y supervigilancia, estar sujeto a control y fiscalización, rendir cuentas a un superior jerárquico, trabajar personalmente en la obra o prestar servicios en el lugar de la faena (...).<sup>86</sup>

Sin embargo, el conflicto se revela cuando a los trabajadores a honorarios que presentan un vínculo de subordinación o dependencia respecto de un empleador privado, se les ha reconocido la existencia de una relación laboral en los términos del Código del Trabajo, no así respecto de los trabajadores a honorarios de la Administración ya sea Municipal o Central, consecuentemente con la jurisprudencia mayoritaria en la materia y que revisaremos en los próximos capítulos.

Como hemos señalado en esta investigación, la contratación de servicios inmateriales en términos civiles, se encuentra regulada en el Art. 2006 y siguientes del Código Civil, y será el pago mediante la emisión de boletas a honorarios una de las formas de realizar la contraprestación por quien

---

<sup>86</sup> THAYER A., WILLIAM y NOVOA F., PATRICIO. 2008. Manual de Derecho del Trabajo. Derecho individual del trabajo. Tomo III. Quinta edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. Chile. P. 35

accede a la utilidad de los servicios prestados, siendo en teoría un pacto entre privados, los que poseen igualdad de condiciones para negociar y consensuar las condiciones del contrato.

Ahora bien, como es de suponer, existen numerosos casos en que esta figura contractual es utilizada de mala fe, es decir, justificando su utilización en una apariencia legal con la finalidad de ocultar y eludir las obligaciones laborales que establece la legislación. Esta situación se produce cuando el desempeño cotidiano y normal de la prestación de servicio se realiza bajo un contexto de subordinación y dependencia.

Los tribunales laborales y la doctrina han sido enfáticos en establecer, en el caso de los trabajadores a honorarios privados, que cuando estamos frente a un vínculo de subordinación nos encontramos derechamente frente a un fraude a la ley. En este sentido, la doctrina ha definido fraude laboral como “la elusión de una norma o principio laboral de carácter imperativo, por la vía de utilizar una norma de cobertura, cuya naturaleza pueda ser cualquiera, ya sea provenga del orden civil, comercial, o de cualquier otro”.<sup>87</sup> Así también, se ha entendido como “el incumplimiento de una

---

<sup>87</sup> UGARTE C., JOSE LUIS. 2004. Fraude laboral: Contrato a plazo fijo y Contrato por obra o faena determinada. En DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Boletín Oficial, Noviembre 2004. Chile. P. 9

norma o principio laboral imperativo, mediante una conducta externa acorde a otra norma legal que oculta o disimula la elusión de aquella.»<sup>88</sup>

Cabe señalar que la legislación en su conjunto enfrenta de diferentes formas esta problemática, con el fin de proteger al trabajador. Por una parte, observamos que la ley laboral se hace cargo del fraude, porque se están atacando las bases del Derecho del Trabajo. Por otra parte, esta práctica nociva es contrarrestada por el carácter de la normativa laboral, a saber: estamos frente a una regulación que detenta el carácter de Orden Público, por tanto, el entramado normativo tiene carácter de norma irrenunciable que establece un límite a la mera voluntad privada. Es por esta razón que en la contratación a honorarios en el ámbito privado, la jurisprudencia ha reaccionado reconociendo los derechos laborales de las personas a las que fraudulentamente se les ha otorgado la calidad jurídica de independientes en términos formales, pero que en los hechos se encuentran frente a una relación de subordinación y dependencia.

La manera en que se ha dilucidado la existencia o no de una relación laboral en el caso de los trabajadores a honorarios privados, ha sido

---

<sup>88</sup> UGARTE C. JOSE LUIS. 2011. El nuevo derecho del trabajo. 3ª Edición. LegalPublishing. Santiago. Chile. P. 56.

mediante indicios y criterios diferenciadores que observando la realidad revelen la existencia de un trabajo subordinado. En este sentido, los indicios son los criterios de reconocimiento casuístico que ha señalado la jurisprudencia, en donde se materializa la subordinación o dependencia. Solo a modo de ejemplo, y así como enunciamos al inicio de este apartado algunos de ellos, la Dirección del Trabajo también señala ciertos hechos reveladores de una relación dependiente: presencia de una jornada de trabajo; obligación de asistencia al lugar de la faena; existencia del poder de mando; pago de remuneración; supervisión directa por parte del empleador; obligación de rendir cuenta de la labor realizada; continuidad y permanencia de la labor durante el tiempo.<sup>89</sup>

Existiendo la relación de subordinación, es decir, estando en presencia de indicios que revelen una relación laboral, tanto la jurisprudencia administrativa como la judicial han establecido un criterio no discutido en el que debe primar el orden jurídico laboral independientemente de la denominación que a la relación jurídica hayan dado las partes. En este sentido, la Dirección del Trabajo ha señalado que “en lo que dice relación con la contratación de trabajadores a honorarios, no

---

<sup>89</sup> Véase en CHILE. DIRECCIÓN DEL TRABAJO. 15.3.1999. Dictamen Ord. N° 2524/141 de 1999.

obstante haberse configurado los supuesta de la relación laboral, debemos decir que el art. 7 del Código del Trabajo (...) A su vez, el art 8 inciso 1° del citado cuerpo legal (...) De las mismas disposiciones se desprende que la sola concurrencia de las condiciones precedentes enunciadas hace presumir la existencia de un contrato de trabajo aun cuando las partes le hayan dado otra denominación a la respetiva relación jurídica, de suerte que estaremos en presencia de un contrato de trabajo si en la práctica se dan lo elementos señalado, no obstante haberse suscrito un convenio de otra naturaleza.»<sup>90</sup>

En igual sentido discurre la Corte Suprema: “aunque las partes suscriban un contrato a honorarios, su denominación no puede cambiar la naturaleza de los servicios ni se puede desconocer que la relación jurídica corresponda a un contrato de trabajo.”<sup>91</sup>

Dicho lo anterior, no es extraño que la normativa laboral de facultades a la Dirección del Trabajo, ente que pertenece a la Administración del Estado, para fiscalizar el cumplimiento de leyes

---

<sup>90</sup> CHILE. DIRECCION DEL TRABAJO. 26.11.1998. Dictamen ORD. N° 5848/386 de 1998

<sup>91</sup> CHILE. PRIMER JUZGADO DEL TRABAJO DE SANTIAGO. 21.7.2004. CAUSA RIT N°: C- 654-2002. Confirmada por la CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO en fallo de 20.5.2005. ROL DE INGRESO N° 5352-2004.

laborales, y por tanto, analizar la existencia de un vínculo laboral encubierto por uno de tipo civil o comercial. La Dirección, además de poseer facultades interpretativas y fiscalizadoras puede, en el caso de que no exista un adecuado cumplimiento a las leyes laborales, actuar en conformidad de lo que establece el Libro V del Código del Trabajo, “Jurisdicción Laboral”.

En este mismo aspecto, es preciso tener presente que el Código del Trabajo en su artículo 507, establece una exigencia u orden para aquellas sentencias que son resultado de acciones judiciales en las que exista fraude a la ley. En este sentido, señala el precepto que se deben sancionar en términos concretos al que utilice cualquier subterfugio, ocultando, disfrazando o alterando su individualización o patrimonio y que tenga por resultado eludir el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales que establece la ley y la convención.

Sin embargo, y pese a lo que aquí hemos expuesto respecto de los trabajadores a honorarios privados, ni la fuerza legal de los operadores jurídicos ni de la legislación laboral, se ejerce cuando se trata de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, aun cuando se den exactamente los mismos elementos configuradores de la relación

subordinada, teniendo como única diferencia el carácter de público del empleador, circunstancia que pasaremos a abordar en particular en los próximos apartados.

Ahora bien, pese a que los indicios son tratados de forma casuística, no es difícil imaginarnos esta situación en aquellos trabajadores a honorarios de la Administración Municipal que deben cumplir con una jornada de trabajo, que tienen una supervisión directa por parte de un superior, que deben rendir cuentas de las labores realizadas, que prestan servicios personales de forma continuada y permanente durante un tiempo considerable, etcétera.

En este sentido, se podría decir que estos elementos pueden estar establecidos en las cláusulas del Contrato a Honorarios, situación que no deja de ser cierta. Sin embargo, existe una clara subordinación en dichos elementos, que no se podría entender en la configuración de un acuerdo libre de voluntades; es en este sentido que en el caso de estos contratos con empleadores privados, se sancionaría la elusión de la ley laboral y no se entendería como manifestación de la autonomía de las partes,

reconociéndoles consecucionalmente todos los derechos que se desprenden y se registran en el marco de una relación laboral.

La incorrecta diferencia de criterios utilizada por nuestra jurisprudencia, surge a la luz al analizar los mismos elementos de subordinación y teniendo en consideración el principio de primacía<sup>92</sup> de la realidad utilizado por los tribunales y órganos de la Administración.

Así, los indicios de laboralidad que se han desarrollado jurisprudencialmente, si los aplicamos a la problemática específica de los honorarios públicos, debiesen dar un resultado idéntico a cuando se aplican respecto de los trabajadores honorarios privados porque, parafraseando al Profesor AMÉRICO PLÁ RODRÍGUEZ, nos encontramos en idéntico terreno de los hechos.<sup>93</sup>

Por ejemplo, dentro de los elementos configuradores de la relación de subordinación: cláusula de jornada de trabajo, resulta lógico si se pretende que se realicen de forma adecuada las funciones asignadas en el mismo contrato, sin embargo, revisten en los hechos un carácter eminentemente

---

<sup>92</sup> PLÁ RODRIGUEZ, AMERICO. 1998. En GAMONAL CONTRERAS, SERGIO. Introducción al Derecho del Trabajo. Editorial Jurídica Conosur. Santiago. Chile. P. 174

<sup>93</sup> Idem.

unilateral y sin criterios técnicos en su duración. Por otra parte, la obligación de rendir cuenta de la labor realizada, se desdibuja cuando existe una supervisión directa por parte de algún funcionario que detente algún puesto de jefatura dentro de la Administración Municipal, lo que se suma a que dicha situación no responda necesariamente a un criterio técnico que debiese estar presente en este tipo de contratación, entendiendo que la especialización de una persona puede mantenerla en un plano de igualdad negociadora frente a otra que detenta la capacidad de pago. Por su parte, respecto del honorario pagado al trabajador, este no es otra cosa que la contraprestación por las funciones realizadas, y que se ha entendido como homologable a la remuneración de una relación laboral en materia de honorarios privados<sup>94</sup>, situación totalmente concurrente en materia de honorarios públicos que no se adecuan a las hipótesis del artículo 4° de la Ley 18.883. Otro elemento presente al determinar la relación a honorarios en el ámbito privado es la continuidad y permanencia de la labor durante un lapso prolongado de tiempo al igual que la exclusividad. Dicha situación es totalmente concurrente con la situación que se vive en las Municipalidades,

---

<sup>94</sup> “Que el elemento remuneración ha quedado demostrado con las boletas de honorarios agregadas a los autos, de las cuales se desprende que hubo un pago periódico, fijo, por la prestación de un servicio” (CHILE. CORTE DE APELACIONES DE SAN MIGUEL, 10.7.2005. ROL DE INGRESO N° 538-2004. Considerandos 10°, 11° y 12°. Confirmada por la Corte Suprema en fallo de 22.3.2006. ROL DE INGRESO N°3535-2005.

ya que por la labor pública que estas cumplen, una constante rotación no resulta adecuada; incluso con gran frecuencia se pactan contratos honorarios hasta el 31 de diciembre que luego son renovados en febrero o marzo del año siguiente, en razón de que el presupuesto municipal es anual; o bien, se les hace firmar contrato cada tres meses, los que deben ser aprobados por Decreto Municipal. Dicha situación se asemeja a lo que sucede con la suscripción de contratos y finiquitos continuos.<sup>95</sup>

Hay que recordar que en el procedimiento laboral los tribunales deben fallar y apreciar la prueba según las reglas de la sana crítica, y que por tanto los indicios de subordinación o dependencia del trabajador a honorarios son suficientes para que se declare la existencia de una relación laboral. Así lo ha señalado la Corte: “establecida la relación de dependencia o subordinación de la persona que presta los servicios, a través de la apreciación de la prueba rendida según las reglas de la sana crítica, debe concluirse que entre las partes existió un contrato de trabajo y no otro diverso, no obstante la declaración en el sentido contrario formulada por

---

<sup>95</sup> Respecto a la suscripción de constantes contratos y finiquitos, la Corte de Apelaciones de Valparaíso ha establecido que “el hecho de haber suscrito finiquitos al término de ciertos periodos de tiempo y de haber celebrado nuevos contratos inmediatamente de finiquitados, en nada altera la naturaleza de la relación laboral de la actora, pues hubo prestación de servicios en forma continua e ininterrumpida bajo dependencia y subordinación” CHILE. CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO. 17.1 2011. Sentencia firme y ejecutoriada. ROL DE INGRESO N° 512-2010.

éstas en el propio contrato, en orden a calificarlo como de prestación de servicios. Ello porque en derecho las cosas son según su real naturaleza y no según lo que las partes prediquen en ellas, y entendiendo que los derechos derivados de un contrato de trabajo, son irrenunciables.”<sup>96</sup>

Ahora bien, lo discutible de la situación de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal es que, a pesar de poseer exactamente las mismas características de los trabajadores a honorarios privados, los operadores jurídicos realizan un tratamiento distinto en realidades idénticas, permitiéndose en dicho sentido la elusión de la ley laboral por parte del Estado empleador mediante la aplicación anómala e indiscriminada de los distintos tipos de Contratos a Honorarios, siendo el único factor disímil la relación pública que ha sido erróneamente tratada.

Por tanto en la práctica, las Municipalidades, en tanto empleadores, son tratadas por los operadores jurídicos con privilegios, en contraste con los empleadores privados. Por un lado, se evitan todas las obligaciones que impone la ley laboral, y por otro se benefician de los servicios prestados por aquellos trabajadores a honorarios que cumplen horarios, funciones y

---

<sup>96</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 26.4.1995. ROL DE INGRESO N° 4095-1995

desafíos al igual que los funcionarios de planta o contrata, pero en total desprotección en el marco de las funciones públicas que realizan y que son necesarias para la actividad municipal.

### **3.- Incoherencia entre la Normativa y la Realidad.**

Cabe señalar que, como es de público conocimiento, y en razón de los datos expuestos en el capítulo II, nos encontramos frente a una situación anómala de contratación a honorarios con implicancias prácticas que se encuentran en contraposición con la normativa consagrada frente a este tipo de contratación. En este sentido, podemos establecer una contraposición entre normativa y realidad, en lo establecido en el artículo 4° inciso 1 de la Ley 18.883, que establece: “Podrán contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad; mediante decreto del alcalde.”

Lo primero que debemos constatar es la finalidad de este tipo de contratación que se desprende del mismo articulado anteriormente expuesto, es decir, nos encontramos frente a personas capacitadas o

expertas en determinada materia. Así lo ha entendido la Contraloría General de la República: “El contrato de honorarios constituye un mecanismo de prestación de servicios que permite a la Administración contar con asesoría de especialistas en determinadas materias, cuando deban realizarse funciones propias del respectivo servicio que presentan un carácter ocasional, específico, puntual y no habitual.”<sup>97</sup>

Por otra parte, en el entendido de que estas personas ejercerán labores accidentales y no habituales, encontraremos una manifestación de aquello incluso en el sustrato en la Ley 19.280, “Modifica Ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y establece normas sobre plantas de personal de las municipalidades”. Como se ha mencionado en esta investigación, la norma mencionada establece un límite a la contratación a honorarios en su artículo 13, a saber: “Las sumas que cada Municipalidad destina anualmente al pago de honorarios, no podrá exceder el 10% del gasto contemplado en el presupuesto municipal por concepto de remuneraciones de su personal de planta.”

---

<sup>97</sup> CHILE. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 10.2.2005. Dictamen n° 7.266 del año 2005.

Dicho lo anterior, es menester contrastar la normativa expuesta con lo que sucede en la actualidad. Cabe señalar que, respecto del total de personas que realizan funciones al interior de las Municipalidades de nuestro país, el 51% se encuentra bajo un régimen de contratación a honorarios<sup>98</sup>. Dicha situación implica que en los hechos existe contradicción con el carácter accidental establecido por la normativa dada la magnitud de contratación. Sin embargo, esta situación no es una problemática reciente o desconocida por el legislador.

Cabe hacer presente que en la Historia de la Ley n°19.280 del año 1993, ya se mencionaba o se daba cuenta de esta situación por parte de los legisladores, en donde el abuso de este tipo de contratación permitía dar cuenta de que no se cumplía con la finalidad de la norma. En la discusión parlamentaria se normalizó el hecho de que este tipo de contratación no fuera de carácter accidental y no habitual, lo que queda de manifiesto con la intervención de la diputada FELIÚ que tiene directa relación con el desempeño de labores que requieren de personas especializadas o expertas.

---

<sup>98</sup> Véase en capítulo segundo, gráfico n° 1.

“La señora FELIÚ.- Señor Presidente, aquí se ha reiterado el concepto de que el a honorarios sería una especie de personal suplementario del de planta y a contrata. En verdad, eso es falso. Los contratados sobre la base de honorarios son para desempeñar labores accidentales y no habituales. Eso es lo que autoriza la ley, y no algo distinto.”<sup>99</sup>

Dicho, esto podemos señalar que se presenta una segunda contradicción en la situación actual de los trabajadores a honorarios que dice relación con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19.280, en consideración al límite de recursos que se pueden destinar a la contratación a honorarios, correspondiente al 10% del gasto presupuestario destinado a los funcionarios de planta. En este sentido, debemos recordar que una medida de adecuación de la legislación ha sido la contratación a honorarios bajo la modalidad de programas comunitarios que, como observamos en el capítulo anterior, se aprueban por decreto exento y no se computan al porcentaje establecido en el artículo recién reseñado.

Ahora bien, esta cuestionable adecuación e interpretación por parte del órgano contralor, no subsana el defecto que se produce en la realidad,

---

<sup>99</sup> CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1993. Historia de la Ley n° 19.280: Modifica Ley n°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y establece normas sobre plantas de personal de las Municipalidades. Biblioteca Nacional del Congreso Nacional. Valparaíso. Chile. P. 266

que por más que no se vulnere el artículo 13 de la Ley 19.280, esto no implica que estemos frente una adecuada aplicación de la contratación a honorarios debido a que no se cumple el carácter accidental, el no habitual y mucho menos el carácter técnico de estas labores.

Debemos entender que esta situación, que fehacientemente ha sido reconocida por el legislador, no es casual y es posible atribuirla al gran crecimiento de funciones y población que han tenido las Municipalidades. En este sentido, a partir los datos recolectados, las comunas que han tenido un explosivo aumento de su población son aquellas que por lo general poseen mayor número de porcentaje de trabajadores contratados mediante honorarios. Tal es el caso de la Municipalidad de Maipú, que posee cerca del 71% de trabajadores a honorarios y los casos de Puente Alto y Coquimbo, cuyos porcentajes de contratación a honorarios fluctúan entre el 83% y 84% respectivamente.

En este sentido, tal como señaló la Senadora FELIÚ, este tipo de contratación se transformó en una especie de suplemento a los funcionarios de planta y contrata. Pese a evitar infringir el artículo 13 de la Ley 19.280 por la contratación por la modalidad de programas, se continúa

contraviniendo la esencia misma de este tipo de contratación: la accidentalidad.

Existen muchos casos para ejemplificar en este punto; la gran mayoría de los servicios de ‘seguridad ciudadana’ entregados por las Municipalidades, son contratados mediante el ítem presupuestario de programas comunitarios, por lo tanto, son contratados año a año ya que estos gastos deben aprobarse en el presupuesto anual, no pudiendo durar más allá del 31 de diciembre. Ejemplos como este se reiteran en otras áreas de funciones propias del municipio, como la Dirección Jurídica, en donde la gran mayoría de los funcionarios están contratados a honorarios, salvo los superiores jerárquicos de mayor grado.<sup>100</sup> La existencia o configuración de la contratación a honorarios por programa comunitario incluso tiene su explicación o justificación al momento de discutir el artículo 13 de la Ley 19.280, lo que resulta paradójico puesto que se hizo una lectura de la situación y con el tiempo se borró con el codo lo que años antes se había planteado como una exigencia a la Administración Municipal. En este

---

<sup>100</sup> Aspectos como los aquí tratados se pueden revisar en la entrevista realizada a José Luis Quelempán, Director de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Pudahuel por el equipo de reportajes de investigación de CIPER CHILE en: MIRANDA, FRANCISCA y OTROS. 2012. Municipalidades en la UTI: Cruda radiografía del sistema de financiamiento comunal. En Reportaje de Investigación. CIPER CHILE. [En línea] <<http://ciperchile.cl/2012/10/25/municipalidades-en-la-uti-cruda-radiografia-del-sistema-de-financiamiento-comunal/>> [Consulta: 29 de mayo de 2015]

sentido el Senador OTERO, en la discusión de la Ley “Modifica Ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y establece normas sobre plantas de personal de las municipalidades”, señaló:

“El señor OTERO.- Señor Presidente, insisto en que el límite que impone la norma probablemente sea muy adecuado para las municipalidades que cuentan con ingresos altos, pero será un castigo bastante severo para la gran mayoría de ellas, pues tienen entradas menores. (...) Para algunas municipalidades, tal porcentaje puede significar un exceso, mientras que para otras seguirá representando una cantidad no adecuada a sus necesidades.”<sup>101</sup>

En lo señalado por el Senador, reconocemos dos cosas: en primer lugar, que la contratación a honorarios se entendería como un evento normal y no una “eventualidad” y, en segundo lugar, que ya existiría un problema en cuanto a la limitación de la contratación a honorarios. Por tanto, podemos señalar que existe un vicio en la forma en que las Municipalidades utilizan esta normativa, extralimitando las facultades que le ha otorgado la ley para la contratación a honorarios, abusando de la

---

<sup>101</sup> CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1993. Op. Cit. P.226.

posibilidad de relacionarse con trabajadores en el papel independientes, pero que en la práctica son verdaderos trabajadores subordinados que realizan funciones públicas, con la diferencia de que no poseen protección legal alguna, al encontrarse en una posición “gris” respecto de la legislación laboral y estatutaria.

Es por esta razón que podemos señalar que, en los hechos, el Estado en tanto Administración no ha cumplido su función, al igual que los Tribunales de Justicia, organismo que, ante la ausencia de un aumento de dotación funcionaria que venga a solucionar el problema, ha consolidado en su función jurisdiccional una situación que a todas luces es injusta, incoherente y de la que los operadores jurídicos están al tanto.

En este sentido, es menester tener presente el principio de legalidad al que está sujeta la Administración del Estado en todos sus niveles: “El principio de legalidad significa que el Estado, sus órganos y los titulares de esos órganos deben someterse al ordenamiento jurídico que encuentra su

cúspide en la Constitución. Deben ajustar sus conductas a la ley, al Derecho, como, asimismo, toda persona, institución o grupo.”<sup>102</sup>

Dicho esto, es preciso señalar que esta incoherencia no sólo implica un desequilibrio normativo con efectos nocivos en la práctica, sino que debemos señalar que estamos frente a una vulneración del sistema jurídico, situación de la que los distintos operadores jurídicos tienen pleno conocimiento.

En este sentido, el principio de legalidad exige dos requisitos de validez, a saber: I) Investidura previa y regular de los titulares o integrante de los órganos estatales, II) que los órganos actúen dentro de su competencia. Este último requisito tiene especial relevancia para efectos de la problemática de los trabajadores a honorarios, puesto que en términos concretos se traduce en el hecho de que el ejercicio del poder debe hacerse conforme a derecho.<sup>103</sup>

Ante esta situación en particular, y en razón del distinto tratamiento que se realiza a los trabajadores a honorarios privados que se encuentran

---

<sup>102</sup> MOLINA G., HERNÁN. 2010. Derecho Constitucional. Universidad de Concepción. Concepción. Chile. P.86

<sup>103</sup> Idem.

bajo un vínculo de subordinación y a los trabajadores a honorarios públicos, cabe tener presente que la Constitución establece normas contra la arbitrariedad, en este sentido el profesor HERNAN MOLINA elocuentemente expone que “Se prohíbe al legislador y a toda autoridad establecer diferencias arbitrarias, porque ofende el principio de la igualdad ante la ley, mejor aún la igualdad ante el derecho”.<sup>104</sup>

La aplicación del Código del Trabajo procederemos a abordarla en profundidad en el próximo capítulo, para lo cual resulta pertinente en razón de lo aquí expuesto, tener presente el inciso final del artículo 2° del Código del Trabajo:

“Corresponde al Estado amparar al trabajador en su derecho a elegir libremente su trabajo y velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de servicios”.

---

<sup>104</sup> *Ibíd.* P. 92

## **CAPÍTULO V: EL PROBLEMA DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA LABORAL A LOS TRABAJADORES A HONORARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

Lo primero que debemos señalar es que, respecto de la problemática de los trabajadores a honorarios, es posible visualizar la concurrencia o relación directa de tres normativas, a saber: Estatuto Administrativo de funcionarios municipales, Código Civil y Código del Trabajo, respecto de las cuales se centra la discusión.

En este sentido, es menester señalar que respecto al Estatuto Administrativo, existe unanimidad en que este no se aplica a aquellos trabajadores a honorarios de la Administración Municipal que hemos caracterizado en esta investigación bajo régimen anómalo e incoherente con la normativa administrativa. Esta situación se debe principalmente a la exclusión explícita establecida en el artículo 1° de la Ley 18.883:

“El Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales se aplicará al personal nombrado en un cargo de las plantas de las municipalidades. A los alcaldes sólo les serán aplicables las normas relativas a los deberes y derechos y la responsabilidad administrativa. Los funcionarios a contrata estarán sujetos a esta ley en todo aquello que sea compatible con la naturaleza de estos cargos.”

Lo anterior se debe tener en consideración del principio de juridicidad, el que se ha entendido como la sujeción al derecho por parte de los órganos del Estado en sus distintos niveles, los cuales deben actuar en conformidad a la normativa tanto en su composición o formación como en su accionar, permitiendo de tal manera un límite efectivo al poder público y la existencia o garantía de un Estado de Derecho.<sup>105</sup> A su vez, respecto de este principio rector, también denominado “principio de legalidad”, debemos hacer presente que establece varios requisitos en la actuación de los órganos de la Administración, destacando para estos efectos que la actuación de los mismos se efectúe dentro de la esfera de su competencia. En este sentido, no forma parte de las atribuciones de la Administración

---

<sup>105</sup> Véase en SOTO KLOSS, EDUARDO. 1996. Derecho Administrativo: Bases Fundamentales. Tomo II: Principio de juridicidad. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. Chile. P. 43

Municipal hacer aplicable el Estatuto de funcionarios municipales o crear nueva planta municipal que venga a solucionar la situación anómala que actualmente sufren los trabajadores a honorarios.

En este sentido, el artículo 65 n° 2 de la Constitución política de la República, es explícito:

“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

2°.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.”

Por tanto, podemos señalar que el ejecutivo no ha establecido que dentro de las funciones o atribuciones de la Administración Municipal se encuentre el hecho de hacer extensivo el Estatuto Administrativo. Además que en el mismo precepto de rango constitucional se establece que la creación de empleos rentados fiscales es materia exclusiva del Presidente de la República.

Dilucidada esta primera cuestión, en este capítulo procederemos a abordar las otras dos normativas concurrentes en esta problemática, es decir, la aplicación de las reglas del Derecho Civil o la aplicación del Derecho Laboral. Para ello, en este apartado se analizará, en una primera parte, el criterio mayoritario al interior de los operadores jurídicos y que dice relación con la aplicación de las reglas del Código Civil. En una segunda parte, revisaremos los principales postulados de parte de la doctrina que establece la aplicabilidad del Código del Trabajo a través de la fundamentación legal o de texto, sin perjuicio que haga referencia al principio de juridicidad, propio del Derecho Público, para justificar dicha situación. Por último, analizaremos un reciente fallo de la Corte Suprema que rompe con la tendencia de la jurisprudencia mayoritaria, estableciendo la aplicación del Código del Trabajo a la contratación a honorarios de la Administración Municipal.

## **1.- El criterio jurídico mayoritario en la jurisprudencia nacional: la aplicabilidad del Derecho Civil.**

Respecto del criterio adoptado por la mayoría de nuestra jurisprudencia,<sup>106</sup> cabe señalar que, frente a la opción de aplicar el Derecho Laboral o el Derecho Civil, se inclina por la aplicación irrestricta de las reglas del Código Civil. Dicha posición, que será abordada mediante la exposición de diversos fallos, otorga el carácter acabado o suficiente a la regulación que se han dado las partes al momento de la celebración del contrato a honorarios. Según esta misma postura, las partes contratantes, Administración Municipal y trabajador a honorario, han manifestado su consentimiento en un plano de igualdad o simetría, debiéndose aplicar por tal razón, en primer lugar, las normas que ellos se han dado y, en segundo lugar, las normas del Derecho Común Privado dado su carácter supletorio,

---

<sup>106</sup> Para estos efectos se han seleccionado fallos de la Corte Suprema que permiten dar cuenta de la posición que había mantenido el máximo tribunal de nuestro país hasta el mes de abril del año 2015, en el que falló en contraposición a estos postulados conociendo a través de un Recurso de Unificación de Jurisprudencia. Sin embargo, creemos pertinente revisar esta argumentación debido a que en la problemática existe un gran componente político al momento de fallar, lo que podría afectar la postura tomada por la Corte Suprema. En este sentido, cabe añadir que respecto del recurso de unificación de Jurisprudencia lo siguiente: “El RUJC, no posee la fuerza descrita en el párrafo anterior, en razón de que no tiene efectos Erga Omnes [Sic], por lo cual, en el mejor de los casos, establecería interpretaciones vía de autoridad sin el respaldo de constituirse en una fuente semiformal de derecho, sin embargo creemos que, eventualmente podría sentar los cimientos, para la interposición de un recurso de nulidad. Lo anterior porque una interpretación de ley distinta de la formulada por la Corte Suprema, podría ser vista, como una infracción de la ley objeto del juicio.” (CHACON F., JUAN y ALARCÓN F., SEBASTÍAN. 2010. El recurso de unificación de jurisprudencia. Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago. P. 43.)

todo esto pese a la contradicción de dicha institución con los antecedentes del contexto fáctico.

En este sentido, la Corte Suprema ha señalado:

“Que aun cuando los servicios prestados por la actora se hayan desarrollado con las obligaciones de asistencia, de cumplir un horario y de sujetarse a instrucciones, ninguna de estas circunstancias hacía aplicable a su situación el artículo 7 del Código del Trabajo ni otras normas de este texto legal, por cuanto esas condiciones pueden pactarse en un contrato remunerado con honorarios, a cuyas reglas se remite explícitamente el referido inciso final del artículo 4° del Estatuto de los Funcionarios Municipales, al definir el sistema jurídico propio de las personas contratadas a honorarios y que es asimilable al arrendamiento de servicios profesionales regido por el derecho común, más que al contrato de trabajo propio del Código Laboral.”<sup>107</sup>

Ahora bien, además podemos señalar que respecto a la aplicación del Código Laboral, la jurisprudencia ha abordado esta problemática en torno al principio de juridicidad o legalidad, el que habíamos revisado con

---

<sup>107</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 18.10.2006. ROL DE INGRESO N° 1.864-2005. Considerando 10°.

anterioridad para señalar la exclusión total de la aplicación del Estatuto Administrativo de funcionarios municipales. Los fundamentos de esta invocación descansan en lo siguiente:

“Que de los preceptos relacionados en los considerandos que anteceden resulta que, en general, los personales que dependen de los municipios están afectos al Estatuto Administrativo especial dictado a su respecto, cuya aplicación excluye la del Código del Trabajo y que a las normas de este cuerpo sólo se sujetan los trabajadores que están en las situaciones que describe el artículo 3° del citado Estatuto Municipal, de modo que en la medida que el demandante de autos no se encontraba en una de ellas, los sentenciadores del grado no pudieron reconocerle ninguna disposición o beneficio regulado por el Código Laboral, sin incurrir en infracción a las referidas reglas de los artículos 1° de este Código y 3° de la Ley N° 18.883”<sup>108</sup>

Por tanto, el argumento se construye en torno al hecho de que la regulación del Estatuto Administrativo señala expresamente cuándo se debe aplicar el Código del Trabajo, en el artículo 3 de la Ley 18.883, razón por la

---

<sup>108</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 12.1.2006. ROL DE INGRESO N° 2788-2004. Considerando 5°.

cual no se podría pasar por alto lo que se establece en dicho cuerpo normativo:

“Que, esta Corte ha señalado – también en forma reiterada – la necesidad de considerar que el principio de legalidad de la acción del Estado que enuncian los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, recogido asimismo por el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, impide a los municipios contratar personal sujeto del Código del Trabajo fuera de los casos expresamente señalados en la ley, como ocurre en las situaciones que alude el artículo 3° de la mencionada Ley 18.883, situación que es la que distingue a los municipios de los demás empleadores particulares y que determina que no exista arbitrariedad en la diferencia entre la prestación de servicios para la Municipalidad y la ejecución de un trabajo dependiente para un empleador privado, sujeto al Código del Trabajo.”<sup>109</sup>

Como señalábamos en el capítulo anterior, existe una incoherencia entre el tratamiento que se realiza a los trabajadores a honorarios privados

---

<sup>109</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 29.12.2009. ROL DE INGRESO N° 7931-2009. Considerando 10°.

que se encuentran bajo un régimen de subordinación respecto de los trabajadores a honorarios municipales. Dicha situación ha sido abordada por la Corte Suprema y, como hemos observado, se ha justificado en el principio de legalidad y el impedimento existente en el establecimiento explícito de ciertos casos en los cuales se aplicaría el Código del Trabajo.

“Que por el carácter de ente público de la demandada y por el principio de la legalidad al que debe ceñir sus actos no es dable considerar aplicable en la especie la normativa laboral toda vez que, cuando el legislador quiso que existiera vínculo laboral lo contempló expresamente como en los casos establecidos en el artículo 3° de la Ley N° 18.883 que establece de manera taxativa cuáles son los funcionarios que pueden quedar sujetos a las normas del Código del Trabajo, disposición que por su tenor literal no resulta aplicable en la especie.”<sup>110</sup>

Por tanto, podemos visualizar un primer argumento de la jurisprudencia mayoritaria, que dice relación con el principio de legalidad al cual se encontraría ceñida y atada la Administración Municipal, que le impediría aplicar el Código del Trabajo. Incluso la Corte Suprema va más

---

<sup>110</sup> CHILE. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN. 6.1.2006. Sentencia firme y ejecutoriada. ROL DE INGRESO N° 1899-2005. Considerando 17°.

lejos en este aspecto, restando valor a uno de los elementos esenciales de la relación laboral, en virtud de lo señalado en el artículo 7° y 8° del Código del Trabajo, estableciendo en este sentido:

“Que la subordinación y dependencia en una prestación de servicios específicos por tiempo determinado, por mucho que se prolongue en el tiempo, no constituye una relación laboral regida por el Código del Trabajo.”<sup>111</sup>

Ahora bien, un segundo argumento utilizado por la Corte Suprema, y que se encuentra íntimamente relacionado con el anterior, dice relación con el análisis e interpretación que ha realizado el máximo tribunal de nuestro país respecto del artículo 1° del Código del Trabajo:

“Que siendo el cuerpo normativo anteriormente citado, aquél a cuyas normas deben sujetarse todos los aspectos relacionados con la contratación por parte de las Municipalidades, tanto del personal de planta o contrata, como a honorarios, en el caso de los profesionales, técnicos, expertos u otras personas, para servicios específicos, no es dable admitir que estos puedan regirse por el Código del Trabajo. Lo anterior en razón de lo

---

<sup>111</sup> CHILE. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN. 6.1.2006. Sentencia firme y ejecutoriada. ROL DE INGRESO N° 1899-2005. Considerando 15°.

establecido, a su vez, en el inciso tercero del artículo 1° del mencionado Código, que previene que sus normas se aplicarán supletoriamente a los funcionarios de la administración centralizada y descentralizada del Estado, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, en los aspectos o materias no reguladas en los respectivos estatutos a que ellos están sujetos, siempre que no fueren contrarios a tal normativa.”<sup>112</sup>

En este aspecto, la Corte Suprema ha hecho un análisis del artículo 1° del Código del Trabajo que apuntaría básicamente a una relación directa con lo establecido en el artículo 4° inciso final de la Ley 18.883, en donde le otorga de manera implícita al contrato a honorarios el carácter de una regulación suficiente. En este sentido esta norma señala lo siguiente:

“Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.”

Frente a lo dicho, es explícito la Corte al excluir la aplicación del Código del Trabajo:

---

<sup>112</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 18.10.2006. ROL DE INGRESO N° 1864-2005. Considerando 5°

“Que el artículo 1° del Código del Trabajo cuya infracción invoca el recurso de autos, previene que sus normas no se aplicarán a los funcionarios de la Administración del Estado siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial.”<sup>113</sup>

Así, también se intenta caracterizar por parte de la Corte el concepto de supletorio que se desprende del Artículo 1° inciso 3 del Código del trabajo:

“Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.”

En este sentido, sobre este aspecto ha señalado el máximo tribunal lo siguiente:

“Lo anterior en razón de lo establecido, a su vez, en el inciso tercero del artículo 1° del mencionado Código, que previene que sus normas se aplicarán supletoriamente a los funcionarios de la administración centralizada y descentralizada del Estado, del Congreso Nacional y del

---

<sup>113</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 12.1.2006. ROL DE INGRESO N° 2788-2004. Considerando 2°.

Poder Judicial, en los aspectos o materias no reguladas en los respectivos estatutos a que ellos están sujetos, siempre que no fueren contrarios a tal normativa.

(...) Que en la especie no se trata de hacer efectivas de modo subsidiario ciertas reglas del Código Laboral a los funcionarios de un servicio público, en defecto de las disposiciones estatutarias a que ellos estén sometidos, sino de encuadrar la situación de la actora a toda la normativa que contiene dicho Código, en circunstancias que sus servicios se ejecutaron de una modalidad prevista y autorizada por la ley que rige a ese organismo.”<sup>114</sup>

En este sentido, se establece que la aplicación del Código del Trabajo no aparecería bajo el carácter supletorio que el artículo 1° inciso 3 del mismo cuerpo exigen, puesto que no existe subsidiariedad de la norma en virtud que se encuentra regulada la institución en la Ley 18.883 y, de no ser así, se aplicaría en integridad la normativa laboral, siendo de forma principal y no accesoria.

Por otra parte, otro argumento utilizado por la Corte para justificar la inaplicabilidad del Código del Trabajo en la situación anómala de los

---

<sup>114</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 18.10.2006. ROL DE INGRESO N° 1864-2005. Considerandos 5° y 6°

trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, dice relación con la figura de cometidos específicos, sin importar el tiempo de duración de los mismos, como aparece de manifiesto en fallos de la Corte que a continuación se exponen, que permitiría establecer una hipótesis distinta a la contratación a honorarios accidental y no habitual:

“Que, en consecuencia, el presente recurso obliga a dilucidar si la vinculación de la demandante con la Municipalidad de Maipú demandada, puede asimilarse a las relaciones que regula el Código del Trabajo, o si, por el contrario, esta conclusión carece de asidero en las disposiciones que gobiernan la materia, independiente del tiempo de duración del vínculo habido entre las partes.”<sup>115</sup>

En este aspecto, es dable inferir que la Corte realiza una distinción tajante respecto de la relación entre labores a desempeñar por los trabajadores a honorarios y tiempo de duración del contrato, lo que a priori puede no merecer reparos, pero que más adelante revisaremos desde un aspecto crítico. En este sentido, dicho esto de la independencia de duración del contrato, encontramos la distinción entre labores accidentales y no

---

<sup>115</sup> CHILE. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, 06.01.2006, Sentencia Firme y Ejecutoriada, ROL DE INGRESO N° 1899-2005. Considerando 6°.

habituales y cometidos específicos, lo que en términos lógicos permite indicar que respecto de estos últimos es indiferente el lapso de tiempo que vincule a las partes:

“Asimismo, el artículo 4° de la Ley 18.883 contempla una posibilidad de contratación a honorarios: profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean habituales de la Municipalidad, estableciendo su inciso 2° que se puede contratar por esta misma vía la prestación de servicios para cometidos específicos conforme a las normas generales.”<sup>116</sup>

En resumen, la jurisprudencia mayoritaria se inclina por la aplicación del estatuto común o el Código Civil por los siguientes argumentos<sup>117</sup>: I) El principio de legalidad en relación al artículo 3 de la Ley 18.883, II) El alcance del artículo 1° del Código Laboral, III) Adecuación de la normativa de los Contratos a Honorarios en relación a labores correspondientes a cometidos específicos.

---

<sup>116</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 29.12.2009. ROL DE INGRESO N° 7931-2009. Considerando 1°.

<sup>117</sup> Se trata de los argumentos más utilizados en la jurisprudencia analizada, sin perjuicio de que existen otros que al ser más casuísticos no se tratan en esta investigación.

## **2.- Aplicabilidad del Código del Trabajo: fundamentación legal o razones de texto.<sup>118</sup>**

Pese a lo reseñado en el apartado anterior y la postura mayoritaria de la jurisprudencia nacional, parte de la doctrina laboral ha establecido una posición en torno a la aplicación del Código del Trabajo para los trabajadores contratados a honorarios que se encuentren en una situación anómala, es decir, en aquellos casos en que la contratación no se encuentra bajo los requisitos y presupuestos del artículo 4° de la Ley 18.883.

En este sentido, el Profesor CLAUDIO PALAVECINO fue uno de los primeros profesores en referirse explícitamente al tema de esta investigación. En su artículo titulado “La contratación a honorarios en la Administración Pública. El Estado como fuente de empleo precario”, daba

---

<sup>118</sup> En este apartado abordaremos los principales argumentos esgrimidos por la escasa doctrina existente en torno a esta problemática. En este sentido, se trabajará con dos documentos, a saber: PALAVECINO, CLAUDIO. 2000. La Contratación a Honorarios en la Administración Pública: El Estado como Fuente de Empleo Precario. En Revista Laboral Chilena N° 7. Santiago. Chile. Y YAÑEZ M., EDUARDO. 2010. Contratos a Honorarios en la Administración Pública: Comentario de una Sentencia de la Corte Suprema. Revista de Actualidad Laboral N° LXXXVI. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago. Chile.

cuenta de los problemas interpretativos que afectaban a la correcta solución del problema de los trabajadores a honorarios, en los que la aplicación correcta del derecho implica la aplicación directa del Código del Trabajo. El artículo fue escrito en el año 2000, debiendo destacarse el que la materia de investigación en términos legislativos no ha tenido mayores avances o mejoras, lo que da cuenta del estado de abandono de la problemática que afecta a miles de personas en la Administración. En este sentido, el profesor PALAVECINO ha caracterizado este fenómeno como la transformación del Estado en fuente de empleo precario.

Ahora bien, a diferencia de la jurisprudencia mayoritaria, esta parte de la doctrina señala:

“En nuestra opinión, la facultad que tiene la administración de contratar personas sobre la base de honorarios no importa que esta quede liberada de las obligaciones laborales y provisionales que imponen las leyes cuando, excediendo los límites naturales de esa forma de contratación, obtiene a través de ella la prestación de servicios subordinados.”<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> PALAVECINO, CLAUDIO. 2000. La Contratación a Honorarios en la Administración Pública: El Estado como Fuente de Empleo Precario. En Revista Laboral Chilena N° 7. Santiago, Chile. P. 75.

En este sentido, esta fracción de la doctrina se hace cargo de parte de los argumentos anteriormente expuestos y correspondientes a la jurisprudencia mayoritaria. Para ello, se analiza el ámbito de aplicación del Código del Trabajo, que se encuentra establecido en el artículo 1° del mismo cuerpo normativo, en relación con la postura a la negativa de aplicarlo por parte de la Corte Suprema:

“Pero resulta que, como vimos, dicha excepción excluye a los trabajadores o funcionarios **sometidos por ley a un estatuto especial**. El fallo no señala en parte alguna cuál es este estatuto legal especial aplicable a los trabajadores a honorarios de la Administración. Pregunta válida si se tiene en cuenta que el propio Estatuto Administrativo los excluye de su ámbito de aplicación. ¿Habrán entendido los sentenciadores que dicho “Estatuto especial” es, precisamente, su contrato a honorarios, al cual remite el artículo 10 inciso final del Estatuto Administrativo? Como lo dijimos en un comienzo, el Código del Trabajo alude a un régimen legal, no contractual.”<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> *Ibíd.* P. 80.

Si bien, el profesor CLAUDIO PALAVECINO se refiere a la aplicación del Estatuto Administrativo y no a la del Estatuto Administrativo Municipal, es menester señalar, como se expuso en esta investigación, que la técnica legislativa es idéntica y los fundamentos son los mismos tanto del artículo 4° de la Ley 18.883, como del antiguo artículo 10 de la Ley 18.834, que actualmente correspondería al artículo 11, en virtud del Decreto Fuerza Ley n° 29 de 2005: “Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n° 18.834, sobre estatuto administrativo”, sin embargo, de todas formas resultan idénticos.

Artículo 11 inciso final de la Ley n° 18.834:

“Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.”

Artículo 4 inciso final de la Ley n° 18.883:

“Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.”

Por lo tanto, se realiza por parte de la doctrina respecto de la aplicabilidad del artículo 1 del Código del Trabajo, el alcance respecto de la noción de Estatuto que, en virtud de dicha cuestión, no existiría en realidad Estatuto alguno respecto de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal.

En este mismo aspecto, otra parte de la escasa doctrina señala de forma implícita que tampoco sería aplicable el artículo 1° del Código del Trabajo, porque no nos encontraríamos frente a funcionarios públicos cuando nos referimos a trabajadores a honorarios de la Administración, ya sea pública o municipal.

“El Estatuto Administrativo permite básicamente tres modalidades contractuales; 1) de planta; 2) a contrata; 3) a honorarios. Sólo los dos primeros harían constituir a la persona en cuestión en calidad de funcionarios públicos, y sólo a ellos se les aplica el Estatuto Administrativo correspondiente. A los últimos, se le aplicará solamente el respectivo

contrato de honorarios, según mandato expreso del propio Estatuto Administrativo.”<sup>121</sup>

Pues bien, en este sentido respecto de la noción de funcionarios públicos, es menester tener en consideración lo establecido en el artículo 40 de la Ley 18.695 (LOCM):

“Se entenderá que son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integran la planta de personal de las Municipalidades y los personales a contrata que se consideren en la dotación de las mismas, fijadas anualmente en el presupuesto municipal.”

En este sentido, es menester recalcar que para la problemática en cuestión es preciso realizar un análisis integral de la normativa que se encuentra directamente relacionada con los funcionarios públicos, toda vez que la Contraloría de la República ha sido enfática:

“La expresión Estatuto Administrativo puede tomarse en dos sentidos: uno, en aquel que le da el medio ambiente, y según el cual el

---

<sup>121</sup> YAÑEZ M., EDUARDO. 2010. Contratos a Honorarios en la Administración Pública: Comentario de una Sentencia de la Corte Suprema. Revista de Actualidad Laboral N° LXXXVI. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago. Chile. P. 64.

Estatuto Administrativo es la ley que lo contiene; otro, el alcance institucional que le ha atribuido la jurisprudencia administrativa, que ha considerado a esa expresión comprensiva del régimen integral al que están sometidos los funcionarios, empleados o servidores públicos, cualquiera sea el nombre específico que puedan recibir los diversos cuerpos estatutarios que los rijan y sea cual fuere la naturaleza del servicio en que ellos se desempeñe.”<sup>122</sup>

Pues bien, la aplicabilidad del Código Laboral tiene dos vertientes o fundamentos necesarios que abarcar. El primero dice relación con la interpretación y alcance del artículo 1° del Código del Trabajo y el segundo, con la adecuación de esta aplicación al principio de legalidad o juridicidad.

La Corte Suprema ha señalado, como se expuso en el apartado anterior en este capítulo, que el legislador estableció de forma expresa y taxativa los casos en que se aplicaría el Código del Trabajo al interior de la Administración. En el caso particular de las Municipalidades, esta mención se encontraría en el artículo 3° de la Ley 18.883, en el que se establecen una serie de casos en donde recibe aplicación íntegra y directa la normativa

---

<sup>122</sup> PANTOJA BAUZA, ROLANDO. 1994. Estatuto Administrativo Interpretado. 5ª Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. Chile. P. 18.

laboral, por lo tanto, pasar por sobre dicha situación implicaría una infracción al principio de legalidad en razón que la Administración solo podría realizar a lo que expresamente se encuentra autorizada.

Ahora bien, frente a esto, la doctrina que postula la aplicación del Código del Trabajo señala que existiría en la apariencia una eventual infracción al mandato establecido por el artículo 7° y 8° de la Constitución Política de la República, puesto que dicho principio que implica la sujeción a Derecho, tanto en la composición como en la actuación de los órganos del Estado, debe subsumirse en la construcción completa del sistema normativo y no solamente en lo que señala el Estatuto Administrativo en particular. En este sentido:

“A tal objeción podemos responder que el principio de juridicidad consagrado en la Constitución, significa la sujeción de los órganos del Estado a Derecho y que por Derecho ha de entenderse la totalidad del ordenamiento jurídico. (...)

En virtud del principio de juridicidad los órganos de la Administración deben respetar no sólo el Estatuto Administrativo sino también el art. 1° del Código del Trabajo que incluye dentro de su regulación a los funcionarios y trabajadores estatales que carecen de un

régimen legal de protección. A estos empleados se les aplica, por ende, lo dispuesto en el artículo 8° inciso primero de dicho cuerpo legal, lo que significa que si realizan una prestación de servicios personales para la Administración, remunerada y bajo subordinación o dependencia, se presume haber entre las partes (trabajador-Administración) un contrato de trabajo, con independencia de la calificación formal que se haya dado esa relación jurídica.”<sup>123</sup>

En resumen, los órganos de la Administración del Estado tienen el deber de sujeción no solo a la normativa expresamente creada en función de ellos, por el contrario, el resto del entramado normativo es obligatorio pudiendo aplicarse por ello el Código del Trabajo. Si bien pudiese permanecer un atisbo de que realmente existe una real autorización para la aplicación de la normativa laboral, en razón de que hemos señalado que la Administración sólo puede realizar a lo que expresamente se encuentra autorizada, este tema lo abordaremos en el próximo capítulo en virtud de los antecedentes que se pueden extraer de la Historia de la Ley 18.620 o Código del Trabajo y de los principios que informan esta rama del Derecho, elementos que no han sido directamente tratados por la escasa doctrina que

---

<sup>123</sup> PALAVECINO, CLAUDIO. 2000. Op. Cit. P. 80.

existe en relación a la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal.

Por último, respecto al argumento señalado por la Corte Suprema referido a que estaríamos frente a tareas que no corresponden a las labores accidentales y no habituales establecidas en el artículo 4° inciso 1 de la Ley 18.8883, sino frente al inciso 2 de este mismo artículo, que se refiere a las labores consistentes en cometidos específicos, y que por esta razón existiría una adecuación en la contratación a honorarios con la normativa administrativa. Compartimos la referencia que hace el profesor CLAUDIO PALAVECINO respecto a lo señalado por la Contraloría General de la República:

“Las funciones de carácter permanente, que son aquellas que un servicio público está llamado a cumplir de acuerdo con los fines para el que fue creado por el legislador, deben desempeñarse bajo el régimen estatutario de Derecho Público, o sea, por medio de funcionarios de planta o contrata.”<sup>124</sup>

Se ha señalado por parte de la doctrina administrativa, citando al órgano contralor, que: “Por excepción, la ley autoriza convenir la relación

---

<sup>124</sup> *Ibíd.* P. 77.

de cometidos específicos que pueden recaer en labores permanentes o habituales de la institución, pero deben tratarse de tareas concretamente determinadas; tareas puntuales, individualizadas en forma precisa y determinada, circunscritas a un objetivo específico. Las labores encomendadas no deben adolecer de imprecisión. Por eso, no se ajusta a Derecho la contratación a honorarios de una persona que desempeñe labores genéricas; de una secretaria para determinada oficina; de un abogado como asesor de una jefatura en materias jurídico administrativas o de abogado representante del organismo de que se trata en los juicios que se presenten a futuro con terceros.”<sup>125</sup>

En este sentido, la Corte Suprema ha fallado en contra de la interpretación del órgano contralor,<sup>126</sup> lo que en la estructura de nuestro sistema jurídico no es una infracción, debido a que la interpretación de la Corte Suprema tiene carácter vinculante para las partes, no así como sucede con la función interpretativa del órgano contralor. Sin embargo, pensamos que establecer un contrargumento a la postura de la Corte en base a la interpretación de la Contraloría General de la República en virtud de un

---

<sup>125</sup> *Ibíd.* P. 78.

<sup>126</sup> PANTOJA BAUZA, ROLANDO. 1994. *Op. Cit.* 102. Siendo esta interpretación contraria al razonamiento de la Corte Suprema. Véase en: Chile. Corte Suprema. 23.1.2007. ROL DE INGRESO N° 4776-2005.

criterio de autoridad, pierde sustancia y fuerza en razón de lo vinculante de las interpretaciones como se ha expuesto. Por ello, revisaremos en el próximo capítulo los pilares esenciales del derecho laboral, los que se deben tener en consideración para dotar de contenido la noción de “cometidos específicos” y que, a nuestro parecer, debiesen seguir la línea del órgano contralor, añadiendo un elemento limitante de la temporalidad, al cual dicho ente no se ha referido en términos explícitos.

Por último, debemos destacar la existencia de posiciones frente a esta problemática dentro de la doctrina laboral, la que ha dejado un espacio abierto impidiendo a los operadores jurídicos desarrollar el fructífero y necesario debate para solucionar la problemática de los trabajadores a honorarios. En este sentido, la Corte Suprema cumple un rol trascendental y los argumentos aquí vertidos se han plasmado en un reciente fallo del máximo tribunal de justicia de nuestro país, en el que, a través de un recurso de unificación de jurisprudencia, ha sentado bases para posibles cambios que a continuación revisaremos.

### **3.- Recurso de unificación de Jurisprudencia N° 11.584-2014. Un cambio en el paradigma.**

El día 1 de abril de 2015 se produjo un quiebre en el criterio utilizado por el máximo tribunal de nuestro país. En este sentido, la Corte Suprema, conociendo el recurso de unificación de jurisprudencia en causa N°11.584-2014 caratulada “Vial con Municipalidad de Santiago”, reconoció la existencia de una relación laboral respecto de un trabajador a honorarios de la Municipalidad de Santiago, haciendo por tal razón extensiva la aplicación del Código del Trabajo.

Sin embargo, y pese a lo novedoso de este fallo, debemos entenderlo y analizarlo bajo los límites propios de nuestro derecho basado en el sistema continental. Por lo tanto, si bien la Corte uniforma con este fallo la interpretación de la problemática de la contratación anómala de trabajadores a honorarios por parte de la Administración Municipal, dicho elemento en términos prácticos no implica seguridad para los miles de trabajadores sometidos a esta situación. Lo que creemos beneficioso de este fallo es que podría ser utilizado en la práctica para argumentar recursos de nulidad a futuro, en razón de una causal de infracción a la ley, por lo tanto, el fallo daría lugar a la hipótesis de la causal ya señalada. Sin embargo, por nuestra

tradición de Derecho Continental, esta nueva interpretación de la Corte Suprema no asegura un fallo similar o con idénticos resultados, quedando abiertas las posibilidades e incluso pudiendo generarse nuevos giros hacia el futuro. Sin perjuicio, reconocemos el avance de la Corte Suprema en el sentido político de este reciente fallo, en razón a la línea que se ha adoptado<sup>127</sup> y que compartimos, considerando que viene a saldar una deuda de años con las personas que entregan parte de su vida a la función pública desempeñándose en calidad de trabajadores a honorarios al interior de la Administración Municipal bajo régimen de subordinación y dependencia.

Ahora bien, lo primero que debemos tener en consideración al momento de analizar este fallo, es que implica un recurso de unificación de jurisprudencia; en este sentido, el artículo 483 inciso final del Código del Trabajo dispone:

“Procederá el recurso de unificación de jurisprudencia cuando respecto de la materia de derecho objeto del juicio existieren distintas interpretaciones sostenidas en uno o más fallos firmes emanados de Tribunales Superiores de Justicia.”

---

<sup>127</sup> Sin perjuicio que creemos que la argumentación de la corte debe ser profundizada en el sentido ontológico del Derecho del Trabajo como abordaremos en el siguiente capítulo.

Por lo tanto, en términos prácticos, el tribunal está fijando el alcance del Derecho en determinados conflictos, en este caso de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal que se desempeñan bajo régimen de subordinación y dependencia.

Ahora bien, del fallo resulta pertinente dar cuenta que el máximo tribunal destaca el voto de disidencia de la Corte de Apelaciones, hecho que marca el sentido del alcance y aplicación del principio de legalidad:

“Empero, si los servicios de una persona son contratados “a honorarios”, fuera de los casos autorizados por la ley, no puede invocarse esa misma legalidad quebrantada para asilarse en la imposibilidad de celebrar contratos de trabajo donde la ley no lo permitiría, porque ello importaría contrariar el principio de juridicidad que debe gobernar los actos de la Administración, en el sentido que esta es la primera llamada a respetar el boque normativo fundamental; y el Derecho no puede amparar la desprotección o precariedad, cuando los servicios se prestan bajo subordinación o dependencia.”<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 1.4.2015. ROL DE INGRESO N° 11.584-2014. Considerando 2°.

En este sentido, en menciones como la reseñada, se despejan las inquietudes respecto a lo que implica el principio de legalidad o juridicidad y al hecho de que, dentro de este principio, el Código del Trabajo constituye la regla de aplicación general, por lo tanto, no habría contravención a la ley:

“...No sólo porque la vigencia del Código del Trabajo constituye la regla general en el campo de las relaciones personales, sino porque no es dable admitir la informalidad laboral y suponer que por tratarse de un órgano del Estado, que debe someterse al principio de la juridicidad, recogido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, puede invocar esa legalidad para propiciar dicha precariedad e informalidad laboral, que por lo demás se encuentra proscrita en un Estado de Derecho.”<sup>129</sup>

Dicho esto, y en el entendido de que no existiría negativa alguna para la aplicación del Código del Trabajo, bajo el prisma del principio de legalidad en relación al Derecho Público, es que conviene analizar la interpretación que realizó la Corte Suprema respecto del artículo 1 del Código del Trabajo.

---

<sup>129</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 1.4.2015. ROL DE INGRESO N° 11.584-2012. Considerando 9°

“....Que acorde la norma trascrita, la premisa está constituida por la aplicación del Código del Trabajo a todas las vinculaciones de orden laboral habidas entre empleadores y trabajadores, entendiendo por laboral, en general, a aquellas que reúnan las características que se derivan de la definición de contrato de trabajo consignada en el artículo 7° del Código citado...”<sup>130</sup>

En este sentido, la Corte señala que la aplicación del Código del Trabajo tendrá directa relación con que se esté en presencia de elementos propios de la relación laboral: prestación de servicios, remuneración y subordinación, siendo este último el determinante para dilucidar la problemática de los trabajadores a honorarios. Así, también discurre respecto de la excepción y contraexcepción de la aplicación del Código del Trabajo establecido en el artículo 1° del mismo cuerpo normativo.

“Que, por consiguiente si se trata de una persona natural que no se encuentra sometida a estatuto especial, sea porque no ingresó a prestar servicios en la forma que dicha normativa especial prevé, o porque tampoco lo hizo en las condiciones que esa normativa establece – planta, contrata,

---

<sup>130</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 1.4.2015. ROL DE INGRESO N° 11.584-2012. Considerando 6°

suplente –, lo que en la especie acontece, inconcuso resulta que la disyuntiva se orienta hacia la aplicación del Código del Trabajo o del Código Civil, conclusión que deriva de que en el caso se invoca el artículo 4° de la Ley 18.8883, norma que, sustrayéndose del marco jurídico estatutario que establece para los funcionarios que regula, permite contratar sobre la base de honorarios en las condiciones que allí se describen y que se consignaron en el fundamento quinto, las que, en general, se asimilan al arrendamiento de servicios personales regulados en el Código Civil y que, ausentes, excluyen de su ámbito las vinculaciones pertinentes, correspondiente subsumirlas en la normativa del Código del Trabajo, en el evento que se presenten los rasgos características de este tipo de relaciones (...)”<sup>131</sup>

En este sentido, lo destacable de este fallo es que reconoce que si copulativamente se dan los siguientes requisitos: existan características propias de la relación laboral y que el contrato a honorarios no se adecúe a la normativa establecida en el artículo 4° de la Ley 18.8883, no existe otra opción en derecho que velar por la estabilidad y formalidad laboral, reconociendo por tanto la relación laboral. En el caso en comento, los

---

<sup>131</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 1.4.2015. ROL DE INGRESO N° 11.584-2012. Considerando 2°.

requisitos establecidos se dieron por el hecho de que el trabajador JUAN PABLO VIAL PAILLÁN se encontraba realizando labores habituales que son contrarias al artículo 4° de la Ley 18.883, que se suma al lapso prolongado en que se prestaron servicios bajo régimen de subordinación y dependencia debidamente acreditados con las pruebas presentadas en primera instancia y apreciadas por el juez en conformidad a las reglas de la sana crítica.

Por las razones expuestas la Corte Suprema, en su parte resolutive señaló:

“En otros términos, se uniforma la jurisprudencia en el sentido que corresponde calificar como vinculaciones laborales, sometidas al Código del Trabajo, a las relaciones habidas entre una persona natural y un órgano de la Administración del Estado, en la especie, una Municipalidad, en la medida que dichas vinculaciones se desarrollen fuera del marco legal que establece – para el caso – el artículo 4 de la Ley n° 18.883, que autoriza la contratación sobre la base de honorarios ajustada a las condiciones que dicha norma describe (...)”<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 1.4.2015. ROL DE INGRESO N° 11.584-2012. Considerando 10°

Ahora bien, respecto de los alcances realizados al comienzo de este apartado, es dable señalar que compartimos la línea argumentativa de la Corte Suprema y destacamos la determinación de realizar una aplicación extensiva de la normativa laboral. Sin embargo, creemos que hay elementos que se dejan de lado al momento de interpretar la normativa y caracterizar el conflicto. En este sentido, consideramos que los principios del Derecho del Trabajo y los principios constitucionales resultan trascendentales para futuras alegaciones que se realicen ante el máximo tribunal, quienes deben fallar no sólo velando por evitar la precariedad y la informalidad, sino que deben fallar de este modo debido a que una interpretación contraria es la legitimación directa de actos administrativos que resultan abiertamente ilegales a la luz de los ejes rectores del Derecho Laboral y de la Constitución Política de la República. Por tal razón, a continuación se entregarán elementos para establecer la necesidad de la aplicación del Código del Trabajo en razón de los principios del Derecho del Trabajo y los mandatos constitucionales, siendo estos últimos de un mayor rango legal que en el ámbito en que se ha dado la discusión de esta problemática.

**CAPÍTULO VI. EL CONFLICTO ABORDADO DESDE LA TEORÍA  
DEL DERECHO LABORAL: VULNERACIÓN AL ORDEN  
PÚBLICO LABORAL Y A LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL  
TRABAJO.**

El presente capítulo tiene por finalidad profundizar las argumentaciones de la doctrina y de la Corte Suprema en favor de la aplicación del Código Laboral en la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, que fuera debidamente expuesta en el apartado anterior.

En este sentido, consideramos necesario tener presente, en la problemática de esta investigación, el análisis de los elementos trascendentales de la Teoría del Derecho Laboral, en el entendido de que esta rama del Derecho posee una finalidad, características y principios propios que lo gobiernan.

Ahora bien, creemos necesario profundizar en este aspecto bajo la óptica constitucionalista, en razón de la consagración por parte del constituyente de los llamados “derechos fundamentales laborales específicos”<sup>133</sup>, los que no son más que la cristalización material del orden público laboral en nuestra Constitución, que tienen la particularidad en razón de su jerarquía normativa: el hecho de tener una eficacia que irradia a todo el ordenamiento jurídico, sea público o privado. Por otra parte, serán estos derechos fundamentales ejes rectores e integradores del mismo Código del Trabajo.

Ahora bien, sin perjuicio de los Derechos Fundamentales Laborales Específicos, debemos tener también en consideración el resto de derechos fundamentales consagrados en nuestra constitución, además de la situación particular que se produjo por medio de la Ley n°18.825, “Modifica la Constitución Política de la República”, la que, en 1989, consagró un marco abierto de derechos fundamentales como consecuencia de la modificación del artículo 5° de la Carta Fundamental, permitiendo exigirse dichos

---

<sup>133</sup> Nos referimos principalmente a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de la República en el artículo 19 n° 16, 17, 18 y 19.

derechos contenidos en aquellos tratados internacionales ratificados por Chile y que se encontraran vigentes.

Por tanto, y para efectos de este capítulo, abordaremos el conflicto de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal bajo la Teoría del Derecho Laboral, que se manifiesta en las características de esta rama, en sus principios, en la existencia de derechos fundamentales laborales específicos, etcétera, con el objetivo de comprobar que la no aplicación del Código del Trabajo a las personas naturales contratadas anómalamente a honorarios, es una vulneración al Orden Público Laboral e incluso a otros derechos constitucionales que no se vinculan o regulan directamente en relación con el Derecho Laboral, pero que igualmente tienen aplicación en virtud del artículo 6° de la Constitución Política de la República y el artículo 5° del Código del Trabajo.

### **1.- Orden Público Laboral.**

Lo primero que debemos señalar es que el Derecho Laboral, como rama autónoma del Derecho, tiene una serie de características propias. En este sentido, y a modo de ejemplo, podemos señalar que tiene como

característica ser autónomo, dinámico, de gran fuerza expansiva, etcétera.<sup>134</sup>

Sin embargo, la característica más trascendental, a nuestro parecer, dice relación con el hecho de que estamos frente a un Derecho de Orden Público.

En este sentido, es menester dilucidar qué entendemos por Orden Público. Respecto a esto, la doctrina civilista lo ha definido como “el conjunto de reglas esenciales para el mantenimiento de la sociedad.”<sup>135</sup>

Por lo tanto, se puede señalar coherentemente que el Derecho Laboral encuentra su justificación en la estabilidad de la sociedad, lo que adquiere mayor relevancia si se tiene en consideración que la doctrina ha señalado respecto de las finalidades del Derecho Laboral; que nos encontramos frente a una moneda de dos caras, la que por un lado tiene por finalidad proteger a los trabajadores y, por el otro, asegurar la pacificación social.<sup>136</sup>

En este sentido, la problemática que sufren miles de trabajadores a honorarios adquiere mayor relevancia si se tienen en consideración las finalidades del Derecho Laboral y el concepto de orden público que aquí

---

<sup>134</sup> Véase en WALKER E., FRANCISCO. 1960. Introducción al Estudio del Derecho del Trabajo. Editorial Jurídica. Santiago. Chile.

<sup>135</sup> DUCCI C., CARLOS. 1984. Derecho Civil-parte general. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. Chile. P. 55.

<sup>136</sup> Véase en DÄUBLER, WOLFGANG. 1994. Derecho del Trabajo. Trad. Antonio Ojeda A. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Madrid. España

hemos expuesto, debido a que serán estos mismos elementos los que nos permiten, incluso *a priori*, entender la importancia y la necesidad de la aplicación del Código del Trabajo bajo la óptica del Derecho Laboral.

Debemos señalar, en este mismo aspecto, que la contratación a honorarios anómala y la consiguiente negativa de aplicar la normativa laboral por parte de los operadores jurídicos, ha llevado a que los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal se asocien, movilicen y demanden derechos que justamente les pertenecen. Esto ha tenido como consecuencia, en términos prácticos, la paralización de servicios municipales, situación que nos permite dar cuenta de que la ausencia de la función protectora del Derecho Laboral tiene una consecuencia directa en la función de pacificación social, es decir, el no reconocimiento de los derechos laborales trae consigo una amenaza directa a la estabilidad del conflicto laboral. Por tanto, son estas finalidades las que nos otorgan el primer elemento básico del por qué adquiere importancia la vigencia y aplicación del Código del Trabajo, debido a que serán la función protectora y pacificadora las que moldearán y justificarán embrionariamente el Orden Público laboral.

Ahora bien, respecto de este último concepto debemos señalar aquello que doctrina ha indicado en cuanto al hecho de que: “la noción de Orden Público Laboral forma parte del Orden Público General, cuyo objetivo es el bien común, diferenciándose de este por su “carácter unilateral”, destinado a proteger al trabajador subordinado, como parte débil de la relación laboral.”<sup>137</sup>

Así también discurre el profesor GAMONAL, quien, parafraseando a los profesores THAYER y NOVOA señala al respecto: “El Derecho del Trabajo es un derecho de orden público toda vez que busca impedir los abusos derivados de la disparidad de poder socioeconómico entre cada trabajador y su empleador.”<sup>138</sup>

Por lo tanto, lo trascendental en el Orden Público Laboral será su carácter unilateral, es decir, se busca proteger al trabajador subordinado a través de una serie de normas que limitan la actuación discrecional del empleador, ya sea público o privado, ya que este, en virtud del desequilibrio de poderes y ante la ausencia de normativa protectora, podría someter plenamente y sin mayores trabas al trabajador, situación que actualmente se

---

<sup>137</sup> GAMONAL C., SERGIO. 1998. Op. Cit. P.109.

<sup>138</sup> GAMONAL C., SERGIO. 2009. Op. Cit. P. 17

produce en la contratación a honorarios, en la que los trabajadores dependen arbitrariamente de la voluntad de la Municipalidad para que se le reconozcan en sus contratos ciertos derechos laborales como feriados legales, fueros maternales, etcétera.

“El vínculo de subordinación da fundamento al Orden Público Laboral, el cual reacciona frente al desequilibrio de poderes entre los contratantes alejándose de la óptica de la autonomía privada de la voluntad y estableciendo una serie de normas tutelares en favor de los trabajadores como consecuencia de la situación asimétrica con el empleador.”<sup>139</sup>

Este vínculo de subordinación, existente en la contratación anómala de honorarios de la Administración Municipal, es el que determina en un inicio la concurrencia del Código del Trabajo y aleja a esta relación jurídica de la óptica de la autonomía privada de voluntad, puesto que es la asimetría de poderes uno de los elementos determinantes que el legislador ha tenido en vista para efectos de la aplicación de la normativa laboral en las relaciones jurídicas entre privados. En el caso de las Municipalidades, tiene plena aplicación pese a que sean organismos públicos, toda vez que actúan

---

<sup>139</sup> TAPIA G. FRANCISCO y otros. 2005. Subordinación o dependencia en el contrato del trabajo. En el proceso de transformación de la empresa. Lexisnexis. Santiago. Chile. P. 212.

como privados al momento de celebrar un contrato a honorarios, no teniendo en razón de su condición privilegio o prerrogativa alguna en comparación a un empleador privado.

Por lo tanto, el carácter de Orden Público del Derecho Laboral, y lo trascendente de dicha situación, tiene como correlato el carácter extensivo de esta normativa al verificarse sus presupuestos que, tal como hemos visto, permitirán el mantenimiento de la sociedad. En este sentido, la necesidad de aplicar la normativa laboral se asocia a otra característica del Derecho Laboral, a saber, su carácter expansivo o universal, es decir, el orden público laboral ante la concurrencia de los presupuestos del artículo 7° del Código del Trabajo, justifica la extensiva aplicación de la normativa protectora. Debemos hacer presente que esta situación consta en la Historia de la Ley 18.620: “Código del Trabajo”: al momento de discusión sobre el fundamento y alcance del artículo 1° del Código del Trabajo, en relación con una enmienda introducida en el proceso legislativo, señalaron los legisladores respecto del actual artículo:

“El sentido de esta enmienda es el de enfatizar la generalidad del campo de aplicación del Código del Trabajo, manteniendo su carácter

expansivo, en cuanto su normativa se aplicará también supletoriamente a los funcionarios públicos o trabajadores de empresas afectas al sector público.<sup>140</sup>

Esta situación no es casual, debido a que el Orden Público Laboral se establece por una exigencia de protección a los trabajadores en contextos de subordinación, siendo esta la razón de que la normativa laboral tenga el carácter de regla general o un efecto expansivo, es decir, se aplica en la mayoría de los casos porque el Orden Público Laboral así lo exige.

Ahora bien, como se aludió anteriormente, el Orden Público Laboral tiene un carácter unilateral, basándose esencialmente en el deber de protección a uno de los sujetos de la relación jurídica, en este caso al trabajador, en razón de la disparidad de poderes con el empleador. Sin perjuicio de aquello, se reconoce más patentemente que esta rama tiene un carácter unilateral, en el hecho de que las normas establecidas como mínimos legales podrán ser derogadas en el caso que se establezcan condiciones más favorables para el trabajador. Por lo tanto, el Orden Público Laboral no opera para reformas *in melius*.

---

<sup>140</sup> CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Historia de la Ley n° 18.620: Código del Trabajo. Biblioteca Nacional del Congreso Nacional. Valparaíso. Chile. P. 519

Teniendo en consideración lo señalado anteriormente, debemos extrapolar este sentido del Orden Público Laboral al artículo 1° del Código del Trabajo, dando una interpretación que resulte acorde a la Teoría del Derecho Laboral. En este sentido, revisten para esta tarea especial relevancia las excepciones establecidas en dicho artículo, que dice relación con la inaplicabilidad del Código del Trabajo a aquellos trabajadores que tienen un estatuto especial. De igual forma, no se ha desdibujado el Orden Público Laboral, por el contrario, es una manifestación más clara del carácter unilateral del mismo, debido a que en la mayoría de los casos los trabajadores excluidos gozan de estatutos con mayor protección<sup>141</sup>, e incluso en el caso de encontrarse materias no reguladas, se les aplicará supletoriamente el Código del Trabajo.

Por lo tanto, en la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal que son contratados con extralimitación del artículo 4° de la Ley 18.883, y que se encuentran bajo los supuestos del artículo 7° del Código del Trabajo, no existe mayor justificación para

---

<sup>141</sup> Evidentemente existen diferencias en los derechos que se reconocen a los trabajadores excluidos. A modo de ejemplo, es pertinente señalar que los derechos que asisten a un funcionario de planta, ya sea municipal o del gobierno central, son más beneficiosos que los de un trabajador promedio del sector privado. El funcionario público tiene mayor estabilidad laboral, accede a la carrera funcionaria, a perfeccionamientos, etcétera.

excluir la aplicación de la normativa laboral, puesto que esta tiene un carácter extensivo y las excepciones a la aplicación del Derecho laboral se encuentran en concordancia con la unilateralidad del Orden Público Laboral. En este sentido, no podría alegarse que el contrato a honorarios es un estatuto jurídico, en primer lugar, por la caracterización ya señalada en relación al Orden Público unilateral, y en segundo lugar, porque el estatuto jurídico dice referencia a una construcción normativa en virtud de un acto de autoridad en razón de encontrarnos ante una materia de Orden Público. Así pues, pensar en forma distinta nos llevaría al sinsentido de que el actual artículo 65 n° 2 de la Constitución Política de la República sea letra muerta: “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva: 2) Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.”

Ahora bien, y teniendo en consideración los argumentos expuestos, la no aplicación del Código del Trabajo entra en completa contradicción con el Orden Público Laboral, lo que tendrá una serie de manifestaciones específicas, algunas de las cuales pasaremos a revisar, y que implicarán, en

términos prácticos, que se incumpla con el mandato establecido en el artículo 2° del Código del Trabajo:

“Corresponde al Estado amparar al trabajador en su derecho a elegir libremente su trabajo y velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de los servicios.”

## **2.- Orden Público Laboral y la Constitución Política de la República.**

Dentro de las características del Derecho Laboral, hemos señalado que nos enfrentamos a una rama de Orden Público. Sin perjuicio de que esta sea una de las características más importantes, nos parece pertinente, para efectos de este apartado, tener en consideración el carácter dinámico y evolutivo del Derecho Laboral, el que se demuestra en la constitucionalización de los Derechos Laborales, siendo parte de uno de los hitos históricos más importantes de esta disciplina.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Sin perjuicio de que existan otros hitos importantes. A modo de ejemplo; el reconocimiento de los sindicatos como sujeto colectivo de derecho y su correlativa protección, la cual se verificó en la promulgación de los convenios OIT sobre Libertad Sindical en los años 1948 y 1949.

Este proceso implicó la consagración de ciertos Derechos Laborales como Derechos Fundamentales, situación que nos permite comprender y evidenciar la trascendencia de la normativa laboral, que a través de este proceso, también manifiesta su vocación de universalidad como rama del Derecho.

En nuestro país, dicha consagración se produjo a través de la Constitución de 1925, siguiendo el ejemplo de otras normativas en el Derecho Comparado, como fueron los casos de la Constitución Mexicana de 1917 o la Carta de Weimar de 1919. Ahora bien, en la actual Constitución Política de la República, el Orden Público Laboral se manifiesta en la consagración de una serie de Derechos Fundamentales Laborales específicos, en los artículos 19 n°s 16, 17, 18 y 19.

## **2.1 Derechos Fundamentales Laborales específicos**

Ante los artículos anteriormente señalados, y que conforman la temática en estudio, pensamos que resulta necesario realizar una lectura

sucinta de cada uno de ellos en relación a la problemática de los trabajadores a honorarios.

Respecto al artículo 19 n° 16 de la Constitución Política de la República, es menester exponer los incisos 2° y 3° que adquieren relevancia para la problemática de esta investigación:

“Libertad de Trabajo y su Protección.

Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución.

Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos.”

Asimismo, y sin perjuicio de una serie de discusiones en torno al alcance y la interpretación de este artículo<sup>143</sup>, debemos entender que por el carácter unidireccional del Orden Público Laboral, la normativa aquí expuesta se encuentra destinada principalmente con un enfoque protector de los trabajadores. Por lo tanto, la libertad en la elección del trabajo no se

---

<sup>143</sup> Véase en GAMONAL C., SERGIO. 2009. Op. Cit. P. 38.

puede entender bajo una óptica civilista, en relación con la autonomía de la voluntad, por el contrario, pensamos que se debe entender el articulado como la consagración del derecho al trabajo o el derecho a trabajar y su necesaria protección en razón del desequilibrio de poderes.

En este sentido, el inciso tercero, viene a reforzar esta idea de protección, la que adquiere especial relevancia en la problemática de los trabajadores a honorarios que son contratados de forma anómala en relación al artículo 4° de la Ley 18.883. El precepto en cuestión prohíbe expresamente la discriminación en el trabajo o en el acceso del mismo, cuando no tenga por fundamento la capacidad o idoneidad personal del trabajador. Cabe hacer presente en esta línea argumentativa, que en términos fácticos el universo de los trabajadores a honorarios contratados anómalamente, cumplen funciones propias de la Municipalidad, al igual que los trabajadores de planta y de contrata. Esta situación que se produce por la extralimitación del artículo 4° de la Ley 18.883, nos lleva forzosamente a concluir, en virtud del precepto constitucional en análisis, que se torna un deber la aplicación del Código del Trabajo, toda vez que la diferencia de tratamiento en la práctica no tiene justificación legal y mucho menos una

justificación en torno a la capacidad o idoneidad personal de los trabajadores a honorarios que se encuentran en esta situación.

Ahora bien, resulta conveniente tener en consideración lo establecido en el artículo 19 n° 17 de la Constitución, a saber; “La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes.” Respecto de este precepto, es preciso aclarar que se expone solo con la finalidad de hacer evidente la necesidad de aplicación del Código del Trabajo en esta problemática. Por cierto, el carácter unidireccional del Orden Público Laboral nos lleva a señalar de forma enfática que la negativa a la aplicación de los derechos propios de los funcionarios públicos a los trabajadores a honorarios, en virtud del principio de legalidad, no puede tener como consecuencia la desregulación total de este tipo de trabajadores en razón de lo que se señaló respecto del artículo 19 n° 16 de la Constitución, y el carácter universal de la protección del trabajo en razón del Orden Público Laboral.

Por otra parte, respecto del artículo 19 n° 18 de la Constitución Política de la República, “El derecho a la Seguridad Social”, solo indicaremos que resulta pertinente tener en consideración lo mencionado en

el Capítulo II de esta investigación, en el que se da cuenta de las consecuencias de la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, al tratarse materias como la seguridad social señalándose que, en primer lugar, estos trabajadores registran lagunas enormes en sus cotizaciones previsionales y de salud, debido a que significa un menoscabo en la remuneración; en segundo lugar, el establecimiento reciente de la obligación de cotizar por parte de estos trabajadores viene a solucionar de manera injusta esta situación, toda vez que se producen los efectos no deseados por estos trabajadores, en razón de que son ellos mismos quienes tienen la carga del pago de las cotizaciones viendo disminuidas sus remuneraciones, situación totalmente disímil en el caso de que se aplicará el Código del Trabajo frente a esta problemática, en donde la seguridad social será un deber del empleador debiendo soportarlo al menos en términos legales.

Por último, respecto del artículo 19 n° 19 de la Constitución Política de la República que establece: “El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria.” Es preciso señalar que el hecho de no reconocerse en los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal la calidad de trabajadores

amparados por el Código del Trabajo, implicaría en términos concretos que no puedan constituir un sindicato de trabajadores dependientes, lo que correspondería en razón de sus circunstancias fácticas. Es por esta razón que se han constituido sindicatos de trabajadores independientes, los que formalmente no tienen empleador pero que en los hechos han servido para negociar por la vía de los hechos ciertas mejoras laborales.

En resumen, y en virtud de lo expuesto en relación con los derechos fundamentales laborales específicos, cabe señalar que pese a que tienen todos relación con la problemática expuesta, reviste especial importancia para nuestra investigación lo establecido en el artículo 19 n° 16 de la Constitución de la República, debido a que permite concluir que en términos constitucionales corresponde la aplicación del Código del Trabajo a las personas naturales contratadas a honorarios que se encuentran fuera de las hipótesis previstas en el artículo 4° de la Ley 18.883, toda vez por el carácter unilateral del Orden Público Laboral, y en razón de la expresa prohibición de discriminación en materia laboral, cuando no se refiere a la capacidad o idoneidad personal del trabajador. Por lo tanto, la aplicación del Código del Trabajo no pasa solamente por un análisis del texto

normativo, sino por entender ontológicamente el Derecho del Trabajo y la manifestación de aquello en la Constitución Política de la República.

## **2.2 El principio de legalidad y el principio de igualdad: El límite a los límites**

Si bien, existen una serie de principios en materia constitucional como la probidad, la publicidad, principio de supremacía constitucional, etcétera., nos detendremos solamente en dos principios que resultan trascendentales en la materia en estudio, a saber: el principio de legalidad y el principio de igualdad. Respecto del primero, debemos señalar que se trata de uno de los principales argumentos por parte de la jurisprudencia que no acoge la aplicación del Código del Trabajo, y respecto del segundo, creemos que será este el que determine la necesaria aplicación de la normativa laboral a los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal bajo contratación anómala.

Como se ha señalado en esta investigación, el principio de legalidad “significa que el Estado, sus órganos y los titulares de esos órganos deben

someterse al ordenamiento jurídico que encuentra su cúspide en la Constitución. Deben ajustar sus conductas a la Ley, al Derecho, como, asimismo, toda persona, institución o Grupo.”<sup>144</sup>

Fue por esta razón que se señaló por parte de la jurisprudencia mayoritaria, que ante el hecho de no existir una autorización expresa de la aplicación del Código del Trabajo, hacer extensiva esta normativa vulneraría el principio de legalidad, en razón del artículo 7° inciso 2 de la Constitución Política de la República:

“Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.”

Sin embargo, frente a la afirmación expuesta, se debe tener en consideración totalmente lo contrario, es decir, resulta necesario aplicar el Código del Trabajo para salvaguardar la eficacia integral de la Constitución, debido a que una decisión opuesta implicaría contravenir el principio de

---

<sup>144</sup> MOLINA G., HERNÁN. 2010. P. 86

igualdad consagrado constitucionalmente en múltiples disposiciones y que incluso forma parte del catálogo de garantías constitucionales.

De igual forma, y para arribar a la posición anteriormente expuesta, se debe considerar que respecto del artículo 7° de la Constitución resulta más pertinente hacer una interpretación extensiva más que estar solo a su tener literal, para encontrar su real sentido y finalidad. Por tanto, una interpretación extensiva y armónica implica salvaguardar la eficacia del sistema jurídico y del carácter teleológico de la normativa laboral. En este aspecto, en la problemática de los trabajadores a honorarios, la aplicación del artículo 1° del Código del Trabajo, dice relación con lo expuesto en razón que existe un mandato por parte del legislador:

“Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias.”

El inciso 1° de la normativa en comento, establece el marco general de aplicación, por lo que cada vez que nos enfrentemos a una relación entre empleador y trabajador se debe aplicar la normativa laboral, sin perjuicio de las excepciones que establece este artículo. En este inciso, que consagra la aplicación extensiva, se debe remitir sus antecedentes a los elementos del

artículo 7° del Código del Trabajo, especialmente en lo que dice relación al vínculo de subordinación y dependencia, situación totalmente concurrente respecto de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal.

Ahora bien, el inciso 2° y 3° del artículo 1 del Código del Trabajo, que establecen una excepción y contraexcepción a la aplicación de la normativa laboral, fueron debidamente analizados en el capítulo anterior y en razón de ello debemos tenerlos en consideración para enfrentar el conflicto de los trabajadores a honorarios bajo el marco del principio de legalidad. En este sentido, no se observa prohibición alguna para la aplicación del Código del Trabajo, teniendo además en consideración que el inciso 1° de este artículo establece una orden extensiva respecto de la aplicabilidad de la normativa laboral en las relaciones jurídicas entre empleador y trabajador.<sup>145</sup>

Sin embargo, a este respecto, la jurisprudencia mayoritaria ha señalado que no concurre la aplicación del Código del Trabajo debido a que el legislador señaló expresamente en el Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales, los casos en que se aplicaría directamente la

---

<sup>145</sup> Sin perjuicio de aquello, se ha hecho mención en esta investigación del por qué el contrato a honorarios no puede entenderse como un estatuto jurídico en el sentido establecido en el artículo 1° del Código del Trabajo.

normativa laboral en el artículo 3° de la Ley 18.883. Lo primero que debemos señalar en razón del principio de legalidad, es que la regulación de esta situación no se agota en dicho artículo, a contrario sensu, y a modo de ejemplo, la doctrina ha señalado reiteradamente que la noción de Estatuto Administrativo, trasciende a la Ley 18.883,<sup>146</sup> por lo tanto, no se agota solo en aquella norma sino que tiene que ver con un régimen integral en donde concurren diversas normativas. En este mismo aspecto, pensar que se agota la aplicación del Derecho Laboral en el artículo 3° de la Ley 18.883, no es solo hacer vista ciega a la totalidad del ordenamiento jurídico, y en particular del artículo 1° del Código del Trabajo, sino atentar contra la finalidad del Orden Público Laboral que tiene manifestación Constitucional y que ha sido latamente expuesto en este apartado.

Asimismo, entender el principio de legalidad bajo una óptica restrictiva, en donde atendamos sólo al tenor literal de la frase del artículo 7° de la Constitución Política de la República; “...derechos que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”, es a todas luces un absurdo, puesto que los principios, y en mayor

---

<sup>146</sup> Circunstancia expuesta por el profesor CLAUDIO PALAVECINO, y que ha sido tratada en el capítulo anterior.

razón si son de carácter constitucional, están pensados como fuente integradora de derecho en circunstancias de obscuridad interpretativa para no establecer una regulación manifiestamente injusta en razón que sea contraria a la finalidad normativa de la materia en cuestión.

Sin embargo, y como adelantábamos, la necesidad de una interpretación extensiva del principio de legalidad, no sólo dice relación con una solución “justa” del conflicto o que sea concordante con la finalidad de la materia que se trate, como en nuestro caso, respecto del Orden Público Laboral, por el contrario, consideramos que un entendimiento restrictivo que nos lleve a mantener la posición de la jurisprudencia mayoritaria respecto a la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, es abiertamente contrario a Derecho.

En este sentido, observamos claramente una vulneración del principio de legalidad en relación al artículo 1° del Código del trabajo, sin embargo, es menester añadir en razón de jerarquía normativa, que existe una vulneración al principio de igualdad constitucional que tiene variadas manifestaciones en nuestra carta fundamental, y que para la materia en

estudio reviste especial interés su consagración en el artículo 19 n° 2 de la Constitución Política de la República:

“La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.

Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.”

En este sentido, la no aplicación de la normativa laboral constituye, en los hechos, una diferencia arbitraria respecto de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, teniendo como consecuencia una vulneración de derechos fundamentales en razón de la serie de argumentos vertidos en esta investigación. A este articulado, y procurando una visión armónica de nuestro sistema jurídico, debe tenerse en consideración lo establecido en el artículo 2° inciso 3 del Código del Trabajo: “Son contrarios a las leyes laborales los actos de discriminación.”

Resulta preciso señalar en torno a los actos de discriminación que: “En consecuencia, no todas las diferencias son relevantes para el juicio de igualdad, sino solo las esenciales cuando son arbitrarias, ya que carecen de

razonabilidad. En la misma línea, el principio de no discriminación permite la existencia de diferencias, siempre que estas sean razonables.”<sup>147</sup>

Sobre este mismo aspecto, y en relación con la problemática que circunscribe a órganos administrativos, nos parece importante rescatar la postura presentada por el profesor EDUARDO CAAMAÑO, el que, parafraseando lo expuesto por el profesor CHRISTIAN MELIS<sup>148</sup> en el Boletín oficial n° 148 de la Dirección del Trabajo, señaló: “Desde esta perspectiva, el resorte que active las garantías protectoras de los Derechos Fundamentales no puede descansar en el sujeto transgresor (público o privado) sino que en la naturaleza de la propia lesión. La calificación de un derecho como fundamental no prejuzga la cualidad pública o privada de los sujetos obligados, pues lo que verdaderamente importa a la hora de desplegar la protección jurídica es el mal causado y no su origen.”<sup>149</sup>

Esto adquiere pleno sentido respecto de la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, puesto que la exigencia que tienen los órganos de la Administración frente a la normativa

---

<sup>147</sup> GAMONAL C., SERGIO. 2006. Lineamientos de Derecho del Trabajo. Editorial LexisNexis. Santiago Chile. P. 29.

<sup>148</sup> Debemos señalar que al momento de la realización de esta investigación, el profesor CHRISTIAN MELIS ocupa el cargo de Director del Trabajo, un organismo trascendental para entender las relaciones laborales.

<sup>149</sup> CAAMAÑO ROJO, Eduardo. 2005. El Derecho a la no discriminación en el Empleo. Santiago. LexisNexis, p. 16.

laboral es mucho mayor, en razón de lo expuesto en relación con el Orden Público Laboral: el principio de legalidad y el principio de igualdad. Por ello, esta exigencia mayor se basa en el hecho de que no solo deben respetar la normativa laboral sino que, en su posición, tienen la obligación de promover el respeto a estos derechos a la sociedad en su conjunto. Esto se encuentra expresamente establecido en el artículo 2º inciso final del Código del Trabajo:

“Corresponde al Estado amparar al trabajador en su derecho a elegir libremente su trabajo y velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de los servicios.”

En este sentido, lo que ha sucedido con la jurisprudencia mayoritaria es un menoscabo al *ethos* constitucional. Cuando hablamos de la forma en que se ha tratado el principio de legalidad en contraposición del principio de igualdad, observamos una serie de vulneraciones, en virtud de que el constituyente ha reconocido expresamente un límite a la arbitrariedad que no ha sido cumplido por los diferentes operadores jurídicos. A modo de ejemplo, podemos señalar una que se vulnera la igualdad que reconoce la

Constitución en las bases de la institucionalidad que se ha dado el constituyente en el artículo 1° inciso 1 y final, el que establece:

“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. (...)”

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.”

Lo que ha sucedido en los hechos, es que los operadores jurídicos han justificado la vulneración de preceptos constitucionales a través de una interpretación y análisis exegético de la Ley 18.883, del Código del Trabajo, y el artículo 6° y 7 de la Constitución Política de la Republica. Esta situación ha implicado no sólo una vulneración del Orden Público Laboral, sino también una serie de Derechos Fundamentales, ya sea directa o indirectamente.

En este sentido, la vulneración del derecho de igualdad ante la ley, ha implicado que miles de trabajadores sufran de forma indirecta distintos menoscabos como trabas en el libre e igualitario acceso a la salud, debido al

régimen de cotización frente a su anómalo estatus jurídico, limitaciones al derecho a la seguridad social e incluso el derecho a la integridad física y psíquica, en donde los trabajadores a honorarios, en razón de las circunstancias precarias a las que están inmersos, pudiesen generar una serie de afecciones psicológicas, como por ejemplo, el “*síndrome de burnout*”, un fenómeno propio de situaciones de estrés y preocupación, lo que puede relacionarse con la inestabilidad laboral.<sup>150</sup>

Por lo tanto, y en razón de lo que en este acápite hemos expuesto, debemos señalar que existen argumentos sólidos para reconocer la aplicación del Código del Trabajo a los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, debido a que más allá de lo que se establece explícitamente en el artículo 1° del Código del Trabajo, existen razones en torno al Orden Público Laboral y su manifestación en la Constitución, como también de los principios constitucionales de legalidad e igualdad, que nos llevan a señalar que la falta de protección de los trabajadores a honorarios por el velo de la norma laboral es manifiestamente contrario a Derecho.

---

<sup>150</sup> Un artículo interesante en relación a aspectos sociopatológicos en el mundo del trabajo, y afectaciones que sufren trabajadores en ambiente precario se puede revisar en: PÉRILLEUX, THOMAS. 2008. La subjetivación frente a la prueba del trabajo flexible. En: SOTO, ALVARO (Ed.). Flexibilidad laboral y subjetividades, hacia una comprensión psicosocial del empleo contemporáneo. Universidad Alberto Hurtado. LOM ediciones. Santiago. Chile. P. 137

### **3.- Orden Público Laboral y Principios del Derecho Laboral**

En razón de lo expuesto en relación al Orden Público Laboral, y el carácter unilateral del mismo destinado a proteger al trabajador, debemos señalar que existen múltiples elementos que lo integran, entre ellos, los principios del Derecho Laboral:

“Líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa e indirectamente una serie de soluciones, por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos.”<sup>151</sup>

En razón de lo expuesto por el profesor AMÉRICO PLÁ RODRÍGUEZ, podemos entender la importancia de los principios del Derecho del Trabajo, en razón que serán ejes que nos permitan abordar el conflicto de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, reforzando la argumentación anteriormente vertida a través de estos elementos concretos de la Teoría del Derecho Laboral, que no son más que

---

<sup>151</sup> PLÁ RODRIGUEZ, Américo. Los principios del Derecho del Trabajo. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1998. P.14.

una particularización del Orden Público Laboral en razón de que vienen a plasmar el carácter unilateral del mismo en su tarea de protección de los trabajadores sometidos a regímenes de subordinación.

En este sentido, en razón de la definición expuesta en torno a los principios del Derecho del Trabajo, podemos señalar que el profesor PLÁ RODRÍGUEZ reconoce una triple función o finalidad de los mismos. En este sentido, se expresa que estos principios pueden **informar** una determinada norma o futuras normas, **interpretar** las existentes y **resolver** casos no previstos, siendo este uno de los caracteres más importante puesto que en silencio de ley serán los principios del Derecho Laboral los que adquirirán fuerza integradora del ordenamiento jurídico, y en virtud del contenido de los mismos se manifestará concretamente el carácter unilateral del Derecho Laboral.

Ahora bien, respecto de la función integradora de los principios del Derecho Laboral es menester tener en consideración que la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal se desarrolla en el ámbito del Derecho Público y, en virtud de lo expuesto en torno al principio de legalidad, no puede considerarse cabalmente esta función como

fuente integradora, debido a que se establece como límite en el actuar de los órganos administrativos la consagración en la ley. En este sentido, recordamos que la aplicación del Código del Trabajo se debe a una interpretación armónica del propio principio de legalidad consagrado en el artículo 7° de la Constitución Política de la República, en torno a la orden existente en el artículo 1° del Código del Trabajo, que mandataría la aplicación de la normativa laboral a los trabajadores a honorarios que no se encuentren en las hipótesis del artículo 4° de la Ley 18.883.

Dicho, esto pasaremos a revisar la problemática de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal bajo la óptica de alguno de los principios del Derecho Laboral que consideramos más importantes en relación a la materia que nos convoca.

### **3.1 Principio Protector**

Lo primero que debemos señalar sobre este principio, es que viene a materializar la finalidad y el carácter unilateral del Orden Público Laboral.

En este sentido, orienta todo el Derecho Laboral<sup>152</sup> de tal manera que así como en el Derecho Común se asegura la igualdad jurídica entre las partes, en el Derecho del Trabajo la preocupación central es proteger a una de ellas, en este caso el trabajador, para lograr de esta manera una igualdad sustantiva y real.<sup>153</sup> Es tal su importancia, que el profesor SERGIO GAMONAL señala:

“Por un lado, estimamos que el gran principio del derecho individual del trabajo es el de protección y que la irrenunciabilidad, la continuidad y la primacía de la realidad son manifestaciones y caracteres de este principio más que in principio en sí, ya que su operativa se acerca a las reglas más que a las máximas de optimización. Esta óptica no resta fuerza a estas nociones sino que las integra con el principio de protección”

Ahora bien, debemos entender que uno de los elementos que justifican este principio es el régimen de subordinación existente en las relaciones laborales. En términos concretos, para la problemática de esta

---

<sup>152</sup> Debemos tener en consideración que se relaciona íntimamente con la finalidad del Derecho Laboral, en este sentido, la profesora GABRIELA LANATA señala: “El Derecho del Trabajo se presenta como un derecho social, tuitivo, que busca equiparar a las partes intervinientes en la relación laboral, en una creciente búsqueda por el logro de la justicia social, lo que exige obviamente un también creciente intervencionismo del Estado en la regulación de dichas relaciones, intervención que supone de esta forma “la introducción de desigualdades compensadoras de los desequilibrios que exhibe la realidad”. (LANATA, GABRIELA. 2010. Contrato Individual de Trabajo. LegalPublishing. Santiago. Chile. P. 14.)

<sup>153</sup> LANATA, GABRIELA. 2010. Op. Cit. P. 47.

investigación, este principio del Derecho Laboral nos lleva a entender la finalidad del artículo 1º del Código del Trabajo, y por qué sería concurrente en el caso de los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, en el entendido que resolver de forma contraria implica mantener la posición desmejorada de estos trabajadores en el escenario de desequilibrios de poderes en los que se encuentran. Es más, consideramos que la precariedad laboral a la que se enfrentan estos trabajadores se explica en el hecho de que no se reconozca la aplicación de la normativa laboral bajo el criterio básico de protección.

Ahora bien, el profesor AMÉRICO PLÁ RODRÍGUEZ<sup>154</sup>, postula que este principio se expresa en tres aspectos distintos,<sup>155</sup> los que hemos resumido:

Primero, la regla indubio pro operario; criterio que debe utilizar el juez o el intérprete para elegir entre varios sentidos posibles de una norma, aquél que sea más favorable al trabajador; la finalidad de esta regla es

---

<sup>154</sup> PLÁ RODRIGUEZ, Américo. 1998 Op.Cit., p. 15

<sup>155</sup> Sin perjuicio de que parte de la doctrina trate como principios autónomos y diferenciados, los de “la norma más favorable” y “la condición más beneficiosa”, pensamos que la diferencia de tratamiento no es sustancial para la materia en estudio debido a que en ambas circunstancias se cumple con la finalidad de los principios. A su vez, la razón de estas diferentes clasificaciones o tratamientos se deben a que los diferentes principios del Derecho Laboral recogen el carácter unilateral del Orden Público Laboral, el cual es inminentemente protector, siendo todos los principios manifestación de este carácter. A modo de ejemplo se puede observar diferencias de tratamiento en: GAMONAL, SERGIO. 2008. Op. Cit. y en AMÉRICO PLÁ RODRIGUEZ. 1998. Op. Cit.

determinar el sentido de la norma estableciendo una interpretación coherente con la ratio legis.

Segundo, la regla de la norma más favorable, que determina que en caso de que haya más de una norma aplicable debe optarse por aquella que sea más favorable.

Tercero, la regla de la condición más beneficiosa; criterio por el cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir las condiciones más favorables en que pudiera hallarse un trabajador.

En resumen, y solo en lo que respecta a la problemática de esta investigación, debemos detenernos en la regla in dubio pro operario o en duda a favor del trabajador, la que nos lleva necesariamente aplicar el artículo 1° del Código del Trabajo a los trabajadores a honorarios en caso de dudas, y que sirve principalmente para despejar la idea del carácter taxativo alegado por la jurisprudencia mayoritaria al artículo 3° de la Ley 18.883, en lo que respecta a la remisión a la normativa laboral. A su vez, respecto de la regla o principio de la norma más favorable, debe señalarse que en el caso en cuestión el hecho de no aplicar el Código del Trabajo sería básicamente una desafección total, debido a que, a diferencia de la

regla anterior, no pasa por varias interpretaciones sino por la opción entre diversas normas, lo que implicaría la aplicación de la normativa civil o el Derecho Común, el que incluso sólo asistiría al trabajador a honorarios bajo régimen de subordinación en forma supletoria al contenido de su contrato, no existiendo por tanto función protectora alguna por parte del Derecho Laboral.

Cabe realizar el necesario alcance que, respecto de la regla in dubio pro operario, el profesor AMÉRICO PLÁ RODRÍGUEZ señala que son requisitos de aplicación de este criterio la existencia de duda sobre el alcance de la norma y que la interpretación generada no sea contra voluntad del legislador.<sup>156</sup> Cabe recordar que existen dudas a la aplicación del artículo 1° del Código del Trabajo, sin embargo, y como se expuso en esta investigación, la Historia de la Ley del Código del trabajo es clara, y en ella consta la voluntad del legislador en torno a hacer extensiva y universal la aplicación de la normativa laboral.

### **3.2 Principio Primacía de la Realidad**

---

<sup>156</sup> PLÁ RODRIGUEZ, AMÉRICO. 1998. Op.Cit. P.87.

El principio de primacía de la realidad ha sido significado por la doctrina de la siguiente manera:

“En caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que señalan los documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo que sucede en el terreno de los hechos.”<sup>157</sup>

En este sentido, el principio de primacía de la realidad adquiere especial relevancia en el caso de los trabajadores a honorarios bajo régimen de subordinación. En los hechos resulta pertinente contrastar el instrumento que vincula a las partes y lo que sucede en la práctica; en el caso de estos trabajadores, se rigen formalmente por el Contrato a Honorarios, el que como institución refleja una relación simétrica entre privados; por el contrario, y en el plan de los hechos, estos trabajadores desempeñan una relación bajo régimen de subordinación y dependencia siendo contratados fuera de las hipótesis establecidas en el artículo 4° de la Ley 18.883. En este aspecto, es menester recordar que existen una serie de indicios<sup>158</sup> que

---

<sup>157</sup> Ibid. P.313

<sup>158</sup> Los indicios son los criterios de reconocimiento casuístico que ha señalado la jurisprudencia, en donde se materializa la subordinación o dependencia. Solo a modo de ejemplo, enunciamos algunos de aquellos hechos reveladores de una relación dependiente, tales como la presencia de una jornada de trabajo; la obligación de asistencia al lugar de la faena; existencia del poder de mando; pago de remuneración; supervisión directa por parte del empleador; obligación de rendir cuenta de la labor realizada; continuidad

determinan la concurrencia de este contexto de subordinación, tales como cumplimiento de horario, registro de asistencia, información a superiores, etcétera. Estos indicios concurren y se han expuesto en esta investigación, siendo incluso conocidas por la Corte Suprema, como se ha expuesto en el capítulo anterior. Sin embargo, de forma errónea y teniendo en consideración el Orden Público Laboral, la Corte no ha reconocido la relación laboral pese a que estemos frente a una situación formalmente distinta como establece el principio de primacía de la realidad.

La importancia del reconocimiento de la relación laboral en torno al principio en comento, es graficada de forma clara por el profesor SERGIO GAMONAL:

“Demostrados los hechos, no pueden ser contrapesados o neutralizados por documentos o formalidades. ¿Significa esto que las estipulaciones contractuales carecen de valor? No, el aspecto contractual adquiere notoriamente valor para la concertación de la relación laboral (individualización y conexión de las partes) y para la determinación de las

---

y permanencia de la labor durante el tiempo. (CHILE. DIRECCIÓN DEL TRABAJO. 15.3.1999. Dictamen ORD. N° 2524/141.)

condiciones que puedan exceder el mínimo de protección de las normas laborales.”<sup>159</sup>

En este mismo aspecto, el principio de primacía de la realidad está íntimamente ligado al de fraude a la ley, puesto que el criterio que hemos tratado adquiere sentido frente a posibles actos que simulen una realidad distinta a lo que en los hechos ocurre, como sucede en el caso de los trabajadores a honorarios fuera de las hipótesis del artículo 4 de la Ley 18.883. En este sentido, el fraude a la ley viene directamente a generar una realidad jurídica distinta con la finalidad de evadir el cumplimiento de una serie de normas de carácter laboral, cumpliendo su objetivo al no aplicarse la normativa laboral.

### **3.3 Principio de irrenunciabilidad de los derechos**

El principio de irrenunciabilidad de los derechos adquiere interés en relación con ciertos argumentos vertidos por la jurisprudencia mayoritaria en relación con la inaplicabilidad del Código del Trabajo. En este sentido, este principio implica “la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente

---

<sup>159</sup> GAMONAL C., SERGIO. 2008. Op. Cit. P. 121.

de una o más de las ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio.»<sup>160</sup>

Por lo tanto, el principio viene a consagrar el carácter de Orden Público del Derecho Laboral, en cuanto se encuentran prohibidos los acuerdos de voluntades que modifiquen las normas laborales en perjuicio de los trabajadores, básicamente por la asimetría de poder respecto del empleador. Esta asimetría que se demuestra en la subordinación, es la que impide igualmente aplicar la normativa del Derecho Común a los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, toda vez que en razón del desequilibrio de poderes difícilmente existirá una manifestación libre de voluntad. A contrario de esta argumentación y como veíamos en el capítulo anterior la Corte Suprema ha señalado:

“Que aun cuando los servicios prestados por la actora se hayan desarrollado con las obligaciones de asistencia, de cumplir un horario y de sujetarse a instrucciones, ninguna de estas circunstancias hacía aplicable a su situación el artículo 7 del Código del Trabajo ni otras normas de este texto legal, por cuanto esas condiciones pueden pactarse en un contrato

---

<sup>160</sup> PLÁ RODRIGUEZ, AMÉRICO. 1998. Op.Cit. P. 118.

remunerado con honorarios, a cuyas reglas se remite explícitamente el referido inciso final del artículo 4° del Estatuto de los Funcionarios Municipales, al definir el sistema jurídico propio de las personas contratadas a honorarios y que es asimilable al arrendamiento de servicios profesionales regido por el derecho común, más que al contrato de trabajo propio del Código Laboral.”<sup>161</sup>

Así las cosas, como difícilmente en un plano de subordinación va existir una voluntad libre, igualmente resultaría ilógico especular que una persona esté llana a obligarse en los mismos términos que un trabajador dependiente, es decir, bajo horario, instrucción, asistencia y, sin embargo, no esté dispuesta a ejercer los derechos que por ley le corresponden en virtud del régimen de subordinación, derechos que por lo demás no dependen de capacidad negociadora alguna o de alguna habilidad en particular del contratante de posición desmejorada. Por lo tanto, teniendo en consideración el principio de irrenunciabilidad de derechos laborales, al confluir el elemento de subordinación y los propios del artículo 7° del Código del Trabajo, el trabajador a honorarios no puede renunciar a los derechos laborales porque finalmente no se cumpliría con la finalidad del

---

<sup>161</sup> CHILE. CORTE SUPREMA. 18.10.2006. ROL DE INGRESO N° 1.864-2005. Considerando 10°.

Orden Público Laboral en razón de su carácter unilateral. Pensar de modo contrario, implicaría consagrar constantemente desequilibrios en prestaciones recíprocas como sucede ante determinaciones de la Corte Suprema como la siguiente:

“Que la subordinación y dependencia en una prestación de servicios específicos por tiempo determinado, por mucho que se prolongue en el tiempo, no constituye una relación laboral regida por el Código del Trabajo.”<sup>162</sup>

Por lo tanto, y frente a lo expuesto, los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal sujetos a un régimen de subordinación, se encuentran plenamente amparados por el Código del Trabajo, en razón del Orden Público Laboral y las manifestaciones del mismo en la Constitución Política de la República. Por otro lado, los principios de legalidad e igualdad que se encuentran presentes en la Carta Fundamental reafirman esta exigencia en torno a la aplicación de la normativa laboral, puesto que con ello se garantiza la eficacia del sistema jurídico en su conjunto, y principalmente de la Constitución. Dicho esto, los operadores jurídicos

---

<sup>162</sup> CHILE. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN. 6.1.2006. Sentencia firme y ejecutoriada. ROL DE INGRESO N° 1899-2005. Considerando 15°.

deben tener en consideración, para dilucidar el conflicto en términos concretos, los principios del Derecho del Trabajo, los que entregarán ejes rectores para hacer efectiva la protección de la parte más débil en el Contrato a Honorarios, debiendo por tal hacerse extensivos los derechos que por ley le pertenecen a los trabajadores.

## CONCLUSIÓN

Al iniciar esta investigación nos encontrábamos en una posición totalmente distinta a la que hoy enfrentamos y que hemos logrado exponer en el presente trabajo. Señalamos al inicio de nuestra indagación que nos encontrábamos frente a una problemática que, además de contingente, revestía un carácter dinámico especial.

En este sentido, nos enfrentamos a tres situaciones que fueron contingentes al proceso de investigación y que, lógicamente, no tuvimos antes en consideración: nos referimos principalmente al Proyecto de Acuerdo del diputado Bernardo Berger, al Recurso de Unificación de Jurisprudencia de la Corte Suprema en relación con los trabajadores a honorarios y al Mensaje Presidencial del 21 de mayo del presente año. Posteriormente nos referiremos a estos aspectos que consideramos importantísimos para el objeto de estudio.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos señalar que la presente investigación ha permitido un avance en cuanto se realizó una exposición detallada de la problemática, situación inexistente en la temática tratada y que pretendemos que sea de utilidad tanto para los operadores jurídicos como para los trabajadores a honorarios que constantemente se organizan.

Cabe hacer presente que en esta investigación se encuentra debidamente circunscrito el conflicto normativo, en virtud de las nociones y conceptos que se han dado respecto de la Administración Municipal, detallando sus funciones y el distinto personal que concurre al cumplimiento de las mismas. Dicho esto, pensamos que hemos logrado establecer diferencias entre los trabajadores a honorarios de la Administración Central y los de la Administración Municipal, basándonos principalmente en el tratamiento de estos últimos en razón de la magnitud y la arbitrariedad del problema.

En este sentido, la realidad en la que se encuentran los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal está más oculta dada la cantidad de Municipalidades que conforman nuestro país. Un ejemplo claro de lo anterior lo encontramos en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo, en el

que la Presidenta Michelle Bachelet hizo referencia a una eventual eliminación de los trabajadores a honorarios, pero solamente haciendo mención a la Administración Central. Sin perjuicio de centrarnos en el conflicto de las Municipalidades, principalmente por el tratamiento de datos, es menester hacer presente que la Administración Central sufre la misma problemática y el mismo contexto de precarización.

Para los fines de esta investigación, se logró caracterizar el contrato a honorarios, lo que nos permitió determinar sus elementos o rasgos esenciales, de tal manera que uno de los requisitos sine qua non, sería la igualdad contractual entre las partes. Por lo tanto, este elemento es el que se tuvo presente para contrastar la norma con la realidad de miles de trabajadores.

Teniendo en consideración lo anterior, se logró demostrar en términos estadísticos cuál era el alcance de este tipo de contratación al interior de las Municipalidades a nivel nacional. Sin embargo, al trabajar los datos en términos locales no es posible reconocer un patrón que explique las razones para que la contratación a honorarios en las distintas Municipalidades no sea uniforme.

En términos concretos, se obtuvieron datos que intuíamos al inicio de esta investigación. Cabe hacer presente que de las 346 Municipalidades que existen en nuestro país, existe un total de 74.602 personas que prestan servicios para ellas, configurándose en 38.042 los trabajadores a honorarios, que representan cerca del 51% del universo del total nacional.

Como explicábamos con anterioridad, no es posible establecer un patrón que indique con claridad por qué algunas comunas tengan más o menos contratación, lo que nos hace reafirmar que en este ámbito existe un elemento discrecional en relación a la Administración Municipal de turno. Sin embargo, respecto de Municipalidades con procesos de aumento demográfico, consideramos lógicamente que respecto de ellas, se ha producido una contratación masiva a honorarios, siendo el único elemento común en los datos obtenidos. Algunos ejemplos de este caso son los de la Municipalidad de Maipú - con alrededor de un 71% de trabajadores a honorarios respecto del total comunal -, Puente Alto y Coquimbo, estas últimas con un porcentaje de contratación a honorarios de 83% y 84%, respectivamente en relación con el total de personas que se desempeñan en dichas comunas.

Teniendo en consideración el porcentaje de personas que se encuentra bajo el régimen de contratación a honorarios, en primer lugar señalamos que no se trata de una contratación residual y, en segundo lugar, especulamos que por ser una contratación mayoritaria, en la mayoría de los casos estaremos frente a relaciones de subordinación. En este sentido, nos parece pertinente destacar que en la Historia de la Ley 19.280, debidamente tratada en esta investigación, ya se expresaba en el año 1993 por parte de la Senadora FELIÚ que existía un constante error al entender a los trabajadores a honorarios como suplemento del personal de planta y contrata. Creemos que este error es el que se verificó y que en la actualidad muestra sus consecuencias; por lo tanto, al igual que los trabajadores de planta o contrata, estos trabajadores a honorarios de “suplemento” se encuentran bajo subordinación o bajo el principio de jerarquía propio del Derecho Público.

La generalidad de esta contratación genera una serie de consecuencias particulares para cada trabajador que se encuentra inmerso en este tipo de empleo precario, por ejemplo la falta de estabilidad laboral, la falta de derechos de maternidad, derechos a indemnizaciones laborales, etcétera. En este sentido, señalamos que los legisladores, a través de la Ley

20.255, han intentado dar una especie de respuesta a la problemática relativa a la seguridad social de los trabajadores a honorarios, estableciendo con esta finalidad un régimen de cotizaciones obligatorias que deberán ser pagadas por ellos mismos. Sin embargo, y a la luz de la subordinación en la que están inmersos estos trabajadores, consideramos que es del todo injusto debido a que sufrirán un menoscabo o perjuicio en sus “remuneraciones”, debiendo ser en realidad carga del municipio respectivo, en razón del beneficio que recibe con la prestación de servicios y también al ser quien posee una posición aventajada en la relación jurídica.

Ahora bien, no solo en el plano de los hechos nos parece vergonzosa esta situación, también consideramos que la normativa atingente a la contratación a honorarios al interior de la Administración Municipal, está diseñada y construida para pasar por alto los requisitos que particularmente se establecen en este tipo de contratación y que revisamos para dar cuenta de la existencia de una técnica normativa que básicamente elude derechos.

En este sentido, respecto de la contratación a honorarios en la Administración Municipal, es pertinente señalar que tiene relación con labores que implican una experticia o conocimiento técnico, siendo esto lo

que permite dar sustento al plano de igualdad en el poder negociador de las partes. Respecto de las labores que estas personas expertas pueden realizar, la ley establece en el artículo 4° de la Ley 18.883, expresamente, que serán aquellas que se basen en dos supuestos, a saber: labores accidentales y no habituales en la Municipalidad y aquellas labores que pese a ser habituales de la Municipalidad recaen sobre un cometido específico. Sin perjuicio de ello, desde la normativa se desprende un tercer elemento que consideramos trascendental y que dice relación con la temporalidad de la labor desempeñada por los trabajadores a honorarios.

No obstante, a estos elementos, que son los requisitos de este tipo de contratación, debemos añadir las modalidades en que se celebra este contrato, constituyendo este el punto al que nos referíamos como una construcción normativa con la finalidad de eludir derechos, siendo una vía expedita para sobrepasar las hipótesis del artículo 4° de la Ley 18.883 que hemos mencionado.

En este sentido, cabe destacar que existen dos modalidades de contratación a honorarios directamente relacionadas a las Municipalidades, los “Honorarios a Suma Alzada” y la “Prestación de Servicios en

Programas Comunitarios”. En este aspecto, la primera modalidad no presenta un mayor problema en términos de técnica normativa, toda vez que en este decreto municipal interviene el Consejo Municipal no solo aprobando el gasto sino que además aprobando los fundamentos o finalidades de la contratación en particular. En esta modalidad existirá también, por un lado, el examen obligatorio de la Contraloría General de la República, la que determinará si se encuentra ajustada a Derecho la contratación y, por otro lado, este trabajador se computará dentro del porcentaje establecido en el artículo 13 de la Ley 19.280, que dice relación al límite de financiamiento de trabajadores a honorarios, el que será de un 10% del presupuesto destinado a funcionarios de planta.

Una situación totalmente contraria viven los trabajadores contratados bajo la modalidad de Programas Comunitarios, pues nos encontramos frente a un nombramiento del alcalde a través de decreto exento, es decir, estamos ante un acto que no será examinado por la Contraloría, en el que además el Concejo Municipal solo se referirá al gasto que se realiza, sin necesidad de analizar las funciones de esta contratación. Por último, y lo que permite que la actual magnitud de la contratación no sea esgrimida públicamente como una contravención a Derecho, es que este tipo de contratación no se

computará para el porcentaje establecido en el artículo 13 de la Ley 19.280, lo que a todas luces no constituye barrera alguna para este tipo de contratación y permite básicamente que los trabajadores a honorarios sean el suplemento de los funcionarios a planta y contrata.

Por esta razón no fue casual que al analizar los datos estadísticos obtuviéramos, respecto del total de trabajadores contratados a honorarios en la Administración Municipal, el siguiente desglose: cerca de 5.633 corresponden a Suma Alzada y 32.409 a la modalidad de Programas Comunitarios. Por lo tanto, esta modalidad creada posterior a la promulgación del artículo 13 de la Ley 19.280, ha permitido que exista un 85% de trabajadores a honorarios sin control alguno, siendo un negocio perfecto para la Administración, la que se beneficia de la prestación de servicios sin tener como contrapeso los derechos que se refieren al personal de planta o de contrata.

Expuesta esta preocupante situación, es menester tener en consideración que esta normativa ha permitido consagrar la extralimitación del artículo 4° de la Ley 18.883, teniendo en cuenta que nadie velará por el cumplimiento de las hipótesis del artículo 4° de la Ley 18.883, mucho

menos que nos encontremos frente a relaciones basadas en subordinación y dependencia. En este sentido, nos llama la atención que existan contrataciones a honorarios por periodos de años, en los que además no se cumple con los criterios establecidos por el legislador, en donde los trabajadores contratados no tienen especialización alguna y desempeñan labores no calificadas, existiendo bajo este tipo de contratación secretarias, choferes, personal de aseo, etcétera.

Además respecto de las labores desempeñadas, se ha señalado que cuando no se trata de labores accidentales o no habituales, podrían ser labores propias de la Municipalidad pero sobre cometidos específicos, sin embargo, no hay quien determine esta situación en una contratación a honorarios bajo la modalidad de Programas Comunitarios. En los hechos, la doctrina ha entendido que un cometido específico implica que la labor debe estar suficientemente determinada y singularizada, no pudiendo tener el carácter genérico que es el que comúnmente en la actualidad se utiliza. A modo de ejemplo, en esta investigación se hizo mención a la contratación de una auxiliar de enfermería bajo la modalidad a honorarios, en la que si siguiésemos la interpretación doctrinal y que ha hecho suya la Contraloría

General de la Republica no nos encontraríamos frente a un cometido específico, al ser la labor de carácter genérico.

Lo cuestionable de la situación de los trabajadores a honorarios, además de la construcción normativa y la vulneración del artículo 4° de la Ley 18.883, es la diferencia de tratamiento que se ha realizado entre los honorarios de la Administración Municipal y los honorarios que se desempeñan ante un particular. En este sentido, ambos están sometidos a un régimen de subordinación, presentan un desequilibrio importante en las prestaciones y casuísticamente se encuentran presente una serie de indicios propios de la subordinación y por consiguiente una relación laboral, a saber: cumplimiento de horario, registro de asistencia, informe a superiores, etcétera.

Entendiendo que los órganos de la Administración deben promocionar el respeto de los derechos, los operadores jurídicos han determinado que en el caso de los honorarios de la Administración Municipal que se encuentran bajo subordinación, no se aplicaría el Código del Trabajo, situación totalmente contraria a lo que ocurre con los

honorarios que prestan servicios a un particular bajo los supuestos de una relación laboral.

En este sentido, frente a la problemática se expusieron en esta investigación las diferentes posturas para determinar cuál es finalmente el Estatuto que debiese regular esta lamentable situación: Código Civil o Código del Trabajo. Estas argumentaciones o posiciones se pueden clasificar a grandes rasgos en la jurisprudencia mayoritaria, la escasa doctrina laboral y el reciente recurso de unificación de jurisprudencia del 1 de abril de 2014.

Respecto de la jurisprudencia mayoritaria, como señalábamos al referirnos a la diferencia de tratamiento con los honorarios que se desempeñan ante un particular, esta se inclina por la aplicación del Código Civil, señalando incluso que la subordinación no es un elemento suficiente para determinar la aplicación de la normativa laboral. Habiéndose realizado un análisis de diversos fallos pronunciados por la Corte Suprema, podemos señalar que sostiene diversos argumentos fuerza, sin embargo, estimamos pertinente precisar sólo uno, debido a que es el centro de la argumentación que la Corte Suprema mantuvo durante mucho tiempo. En este aspecto, el

máximo tribunal de nuestro país, sostuvo que se debe aplicar el contrato a honorarios y supletoriamente la legislación común o Código Civil, toda vez que adoptar una decisión contraria a esto, implicaría una vulneración del principio de legalidad establecido en el artículo 7° de la Constitución Política de la República. Lo anterior se basa principalmente en el hecho de estimar que la Ley 18.883 en su artículo 3° establece una remisión expresa a los casos en que el legislador ha determinado la aplicación del Código del Trabajo, por lo tanto, la Corte Suprema entiende que no existiendo una autorización expresa por parte del legislador y teniendo este antecedente, forzosamente se debe aplicar a estas relaciones la regulación descrita en el artículo 4° de la Ley 18.883, a saber: que los trabajadores a honorarios se deben regir por las cláusulas de su contrato y supletoriamente se debe aplicar el Código Civil.

Ahora bien, frente a esta situación reacciona la escasa doctrina que postula la aplicación del Código del Trabajo, posición que nosotros compartimos, y que se basa principalmente en el hecho de que no nos encontramos bajo los supuestos del artículo 4° de la Ley 18.883, por lo tanto, no resulta aplicable dicha disposición y sus contenidos. Frente a ello las personas se encontrarían en un vacío legal, lo que no puede implicar un

menoscabo de derechos, por lo que debiese ser copado por una interpretación correcta del Artículo 1° del Código del Trabajo, en la que se desprende que no existe excepción alguna para aplicar el Código del Trabajo. Por lo tanto, el principio de legalidad debiese mirarse en una relación armónica con el resto del sistema jurídico y no pudiendo por ello la Administración vulnerar la normativa laboral.

Cuando se pensaba que esta realidad se mantenía incólume, sucedió un hecho imprevisible para quien ha tomado conocimiento de los razonamientos de la Corte Suprema: la situación que se produjo con el reciente fallo del Recurso de Unificación de Jurisprudencia N° 11.584-2014, que implicó un verdadero cambio de paradigma con el que no contábamos al momento de iniciar esta investigación y que, finalmente, añadió una nueva posición argumentativa.

Lo destacable de este fallo, además de su sentido político, es que hace suya la argumentación en torno al principio de legalidad para establecer que, en los casos en que no nos encontremos bajo las hipótesis del artículo 4 de la Ley 18.883, no puede alegarse este principio para justificar vulneraciones que no pueden ser avaladas en un Estado de Derecho. Dichas

infracciones serían básicamente someter a un trabajador subordinado a la precariedad laboral y que esta situación sea realizada por parte de la misma Administración que se encuentra llamada a proteger y salvaguardar la integridad del ordenamiento jurídico. El fallo en comento hace suyo también el análisis de la doctrina minoritaria en torno al artículo 1° del Código del Trabajo.

Sin embargo, y como señalábamos, consideramos que esta argumentación requiere de una profundidad que despeje toda duda posible en torno a la concepción del principio de legalidad en la materia; para ello basamos nuestra posición en torno a una serie de mandatos constitucionales que son propios del proceso de constitucionalización del Derecho Laboral, el que enmarcamos dentro de la teoría del Derecho Laboral, la que a través del Orden Público Laboral y sus principios nos entregan la certeza de que optar por la aplicación del Código Civil respecto de los trabajadores a honorarios es abiertamente contrario a Derecho.

La decisión que hemos tomado, frente este nuevo elemento que surgió con el fallo de la Corte Suprema, no es casual ni antojadiza, ni tiene la finalidad de mantener ciertas posiciones de esta investigación. Pensamos

en este sentido, y habiendo realizado un estudio del mecanismo de impugnación que implica el Recurso de Unificación de Jurisprudencia, nos parece pertinente señalar que al no ser nuestro derecho de tradición anglosajona - y añadiendo que el recurso en análisis no consagra una vinculación a la sentencia pronunciada por el máximo tribunal -, en términos concretos no existe una real obligación de mantener la decisión tomada por la Corte Suprema.

Frente a esto, pensamos que pueden ser determinantes diversos criterios políticos al momento de pronunciar un nuevo fallo en la materia, principalmente si se tiene en consideración la magnitud del problema que incluso podría llegar a afectar al Poder Judicial, debido a que en su interior existe contratación a honorarios. En este aspecto, la mejor defensa de la posición jurídica que sostiene el reconocimiento de derechos laborales, es una profundización de la argumentación vertida por el máximo tribunal en la sentencia con fecha 1 de abril de 2015.

Pese a lo señalado, reconocemos en el presente recurso de unificación de jurisprudencia un avance, debido a que puede significar la construcción de la causal infracción a la ley fallar en contra la unificación de la Corte

Suprema, dando lugar a posibles recursos de nulidad. Sin perjuicio de esto, en virtud de los múltiples fallos en que se reconoce la aplicación del Código Civil, no existe una real norma de clausura que impida el conocimiento de esta materia en nuevos recursos de unificación de jurisprudencia, trasformando lamentablemente este recurso en una especie de tercera vía.

Ahora bien, analizando la problemática desde la teoría del Derecho del Trabajo y en particular respecto del Orden Público Laboral, debemos señalar que la obligación de la aplicación del Código del Trabajo es ineludible. En este sentido, el Orden Público Laboral se caracteriza por ser unilateral o unidireccional, razón por la cual busca la protección de la parte más débil de la relación laboral, es decir, al trabajador. Para lograr esto, el Orden Público Laboral se expresa en distintos planos, centrándonos en el análisis particularmente en dos: por una parte en los Derechos Fundamentales Laborales Específicos y, por otra, en los principios del Derecho Laboral.

En este sentido, el trabajador a honorarios se encuentra bajo régimen de subordinación, constituyendo la parte más débil de la relación jurídica con la Municipalidad.

Ahora bien, respecto de los Derechos Fundamentales Laborales Específicos se establece constitucionalmente el derecho a la no discriminación en el trabajo, precepto que tiene como excepción que la diferencia de tratamiento se deba a la idoneidad personal o capacidad del trabajador. Esta situación no concurre en los hechos, por lo tanto no existe justificación alguna para la diferencia de tratamiento entre los honorarios “privados”, así como tampoco para la diferencia entre los mismos trabajadores a honorarios y el resto del personal municipal, a los que se les reconoce una serie de derechos. En este sentido, debemos reconocer que el único límite al reconocimiento de derechos para los trabajadores a honorarios lo encontraremos en la ley; a modo de ejemplo, no pueden tener acceso a la carrera funcionaria debido a que se encuentra expresamente estipulado quiénes la conforman y las formas de acceder.

Pese a esta primera argumentación, consideramos pertinente dar un tratamiento especial al principio de legalidad, el que se ha argüido para no hacer extensiva la normativa laboral a los trabajadores a honorarios.

Debemos señalar que el principio de legalidad tiene su fundamento en la necesidad de cautelar la integridad de la Constitución y del resto del

ordenamiento jurídico. Sin embargo, el no aplicar la normativa laboral implica una vulneración directa al derecho fundamental de no discriminación y atenta contra el principio de igualdad reconocido por la Constitución Política de la República, que establece el derecho a la igualdad ante la ley, no pudiendo ser objeto de discriminaciones en su aplicación, debido a que todas las personas nacen iguales en dignidad y derecho.

Dicho esto, consideramos que la aplicación del Código Laboral se tiene que dar en todos aquellos casos en que nos encontremos fuera de las hipótesis del artículo 4° de la Ley 18.883. Para esto, reviste especial interés desde el ámbito de la Teoría del Derecho Laboral el análisis del conflicto bajo los principios del Derecho Laboral. El principio de primacía de la realidad nos permitirá inclinarnos por el reconocimiento de la relación laboral ante la existencia de una serie de indicios que denoten la existencia de subordinación. Este reconocimiento no es casual y se debe al principio protector, que es una manifestación clara del carácter unilateral del Orden Público Laboral. Por otra parte, si aún existen dudas respecto de la aplicación del artículo 1° del Código del Trabajo debemos considerar la regla in dubio pro reo y al principio de la norma más favorable que, como hemos visto, no corresponde a la aplicación del Código Civil.

En razón de lo expuesto, concluimos fehacientemente que, en primer lugar la actual situación de desregulación en la que se encuentran los trabajadores a honorarios vulnera el Orden Público Laboral, sin perjuicio de destacar la excepción que hemos vivido con el recurso de unificación de jurisprudencia. En segundo lugar, la no aplicación de la normativa laboral implica una contravención al Derecho que tiene incluso un raigambre Constitucional.

Dicho esto pensamos que existen una serie de temas pendientes y que deben ser debidamente abordados por los operadores jurídicos y, principalmente, por el legislador. En este sentido, creemos que con la solución aquí planteada se resuelve de forma momentánea la situación que viven miles de personas, sin embargo, no se ataca al fondo del problema

Debemos señalar que en razón del principio de legalidad, y teniendo presente el artículo 65 n° 2 de la Constitución de la República que establece como materia de iniciativa exclusiva del Presidente la creación de empleos fiscales, la solución planteada en esta investigación mantiene igualmente la discriminación existente respecto de los trabajadores a honorarios y el resto de los funcionarios municipales. Los primeros gozarían de los derechos

reconocidos en el Código del Trabajo, mas no accederían a los derechos propios del Estatuto de Funcionarios Municipales.

Esta discriminación no tiene un asidero material o una justificación en torno a la idoneidad o capacidad de estas personas, en los hechos el trabajador a honorarios está desempeñando la función municipal y no tendrá acceso a una serie de derechos que sí asisten al funcionario municipal; a modo de ejemplo, no accede a la carrera funcionaría, lo que es un Derecho Fundamental reconocido por nuestra Constitución. Consideramos que esta situación es insalvable sin el respectivo aumento de la dotación de planta de los órganos municipales, debido a que la situación de los trabajadores a honorarios cubiertos por el Derecho Laboral es en su esencia anómala, debiendo solucionarse en conflicto a través de una modificación legislativa en torno a generar más aumentos de planta.

Por otra parte, no compartimos la solución propuesta por el profesor CLAUDIO PALAVECINO en torno a “laboralizar” las relaciones existentes al interior de la Administración; esta posición apunta básicamente a hacer concurrente plenamente y en todos los aspectos la normativa del Código del Trabajo, eliminando progresivamente las diversas

regulaciones atinentes a los funcionarios de la Administración Municipal, de tal manera de asegurar la protección de todas las personas, cualquiera sea su calidad, cuando se encuentren bajo régimen de subordinación al interior de la Administración.

Pensamos que este argumento no se hace cargo de la problemática de que el Estado no ha asumido su deber de aumentar la dotación de personal, lo que claramente implica un sacrificio económico que pasa necesariamente por redestinar y generar nuevos recursos. Por otra parte, concordar con el profesor PALAVECINO implica un retroceso en los derechos de los trabajadores de la Administración, que han sido fruto de constantes movilizaciones en favor de obtener una mejor calidad de vida en el desempeño de una labor que beneficia a la comunidad en su conjunto.

Por último, debemos destacar que al terminar esta investigación se encuentra pendiente la tramitación de un proyecto que cumpla con la promesa de la Presidenta Michelle Bachelet en su discurso del 21 de mayo de 2015:

“Una noticia muy relevante: al finalizar el período presidencial, no habrá trabajadores desempeñando funciones permanentes en el Gobierno

Central a **honorarios**. Se propone, en una primera etapa, la implementación de un plan de traspasos de ocho mil 800 trabajadores, que actualmente están contratados a honorarios, a la modalidad de contrata.”<sup>163</sup>

A priori, este mensaje nos genera preocupación, porque se refiere solamente a los trabajadores a honorarios de la Administración Central, estableciendo una cifra que se debe contrastar en los hechos y que claramente no incluye a los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal, por lo tanto creemos que no hay un real diagnóstico y compromiso para solucionar la problemática que aquí se ha expuesto. En este mismo aspecto, nos llama la atención el mecanismo elegido por el ejecutivo para poner fin a la existencia de los trabajadores a honorarios, basándose en el personal a contrata sin asegurar la estabilidad laboral necesaria para los trabajadores que desempeñan una noble labor en favor de la Comunidad.

Frente a esta situación a los trabajadores a honorarios de la Administración Municipal sólo les resta organizarse, como lo han hecho durante años, situación que ha dado sus primeros frutos en el hecho de estar

---

<sup>163</sup> BACHELET JERIA, MICHELLE. 2015. Mensaje presidencial 21 de mayo de 2015. [En Línea] <<http://www.21demayo.gob.cl>> [Consulta: 27 mayo 2015].

considerados dentro las políticas del ejecutivo, situación impensada en años anteriores.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

1. BRONSTEIN S., Arturo y OTROS. 2005. La subordinación o dependencia en el contrato de trabajo. Editorial LexisNexis. Santiago, Chile.
2. BRUNA, Lorena y ROA, Macarena. 2008. El contrato a Honorarios que encubre un contrato de Trabajo. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencia Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago.
3. CAAMAÑO ROJO, Eduardo. 2005 El Derecho a la no discriminación en el Empleo. LexisNexis. Santiago, Chile.
4. CHACON F., JUAN y ALARCÓN F., SEBASTÍAN. 2010. El recurso de unificación de jurisprudencia. Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago.
5. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2008. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado. División de Coordinación e Información Jurídica. Santiago, Chile.

6. CONGRESO NACIONAL DE CHILE. [198-]. Historia de la Ley n° 18.620: Código del Trabajo. Biblioteca Nacional del Congreso Nacional. Valparaíso. Chile.
7. CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1993. Historia de la Ley n° 19.280: Modifica Ley n°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y establece normas sobre plantas de personal de las Municipalidades. Biblioteca Nacional del Congreso Nacional. Valparaíso. Chile.
8. CHILE. CAMARA DE DIPUTADOS. 2014. Proyecto de Acuerdo n°256: Solicitar a S.E. la Presidenta de la República el envío de un proyecto de ley que modifique el artículo 11 de la Ley N°18.834 y el artículo 4° de la Ley N° 18.883, con el objeto que los funcionarios a honorarios de la administración del Estado accedan a los beneficios de la Ley N°20.255. Periodo legislativo 2014-2018, Sesión 104. Valparaíso, Chile.
9. DÄUBLER, WOLFGANG. 1994. Derecho del Trabajo. Trad. Antonio Ojeda A. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Madrid. España.
10. DUCCI, Carlos. 2005. Derecho Civil, Parte General. 4° ed. Editorial Jurídica. Santiago, Chile.
11. FERNANDEZ, José. 2003. Derecho Municipal Chileno. Editorial Jurídica. Santiago, Chile.

12. FERREIRA LEÓN, Moisés y LIZANA SIERRA, María. 2009. El Estado Empleador, Derechos del Trabajador y el Trabajo Decente. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago,
13. GAMONAL CONTRERAS, Sergio. 1998 Introducción al Derecho del Trabajo. Editorial Jurídica Conosur. Santiago, Chile.
14. GAMONAL CONTRERAS, Sergio. 2008 Fundamentos del Derecho Laboral. Legal Publishing. Santiago, Chile.
15. GAMONAL CONTRERAS, Sergio. 2006. Lineamientos de Derecho del Trabajo. Editorial LexisNexis. Santiago Chile.
16. GARMENDIA ARIGÓN, Mario. 2001. Orden Público y Derecho del Trabajo. Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay.
17. GHAI, Dharam. 2003. Trabajo Decente. Conceptos e Indicadores. Revista Internacional del Trabajo, vol. 122. Ginebra, Suiza.
18. HENRÍQUEZ, Helia y RIQUELME, Verónica. 2006. Cuaderno de Investigación N°30. “Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. Santiago, Chile.
19. HORMAZABAL VALDÉS, Mauricio. 2011. La Unidad del Derecho como defensa de las expectativas del empleador en la aplicación del orden publico laboral. Tesis para optar al grado académico de

Magister. Escuela de Graduados de la Universidad de Chile. Santiago, Chile.

20. HUIDOBRO SALAS, Ramón. 2010. Derecho y Administración Comunal. En: PANTOJA BAUZÁ, Rolando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. Abeledo Perrot/Legal Publishing. Santiago, Chile.
21. IRURETA, Pedro. 2006. Constitución y Orden Público Laboral. Colección de Investigaciones Jurídicas N° 9. Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
22. JURISPRUDENCIA JUDICIAL MUNICIPAL. 2008 PuntoLex Thomson Reuters. Santiago, Chile.
23. LANATA FUENZALIDA, Gabriela. 2010. El contrato individual de trabajo. Legal Publishing, 4° Edición. Santiago, Chile.
24. MOLINA G., HERNÁN. 2010. Derecho Constitucional. Universidad de Concepción. Concepción. Chile
25. LIZAMA, Luis. Derecho del Trabajo. 2003. Editorial LexisNexis. Santiago, Chile..
26. LIZAMA, Luis y UGARTE, José Luis. 2007. Subcontratación y suministro de trabajadores. LexisNexis. Santiago, Chile.
27. LOPÉZ, Diego. 2004 Los Derechos Fundamentales en el Trabajo: garantía de libertad y dignidad de las personas que trabajan. EN:

Temas Laborales, Dirección del Trabajo- Año 9 N°22. Santiago, Chile.

28. MUÑOZ VALDENEGRO, Catalina y UMAÑA TORRES, Thomas. 2012. El Contrato de Prestación de Servicios Civiles con Mecanismo de Elusión de los Efectos de una Relación Laboral: Criterios Judiciales y Administrativos Diferenciadores. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago, Chile.
29. PALAVECINO, Claudio. 2000. La Contratación a Honorarios en la Administración Pública: El Estado como Fuente de Empleo Precario, En: Revista Laboral Chilena. Santiago, Chile.
30. PANTOJA BAUZÁ, Rolando. 1994. Estatuto Administrativo Interpretado. 5° Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
31. PANTOJA BAUZÁ, Rolando. 2010. Derecho y Administración del Estado, en Tratado de Derecho Administrativo. EN: PANTOJA BAUZÁ, Rolando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1. Abeledo Perrot/Legal Publishing. Santiago, Chile.
32. PÉRILLEUX, THOMAS. 2008. La subjetivación frente a la prueba del trabajo flexible. En: SOTO, ALVARO (Ed.). Flexibilidad laboral y subjetividades, hacia una comprensión psicosocial del empleo contemporáneo. Universidad Alberto Hurtado. LOM ediciones. Santiago, Chile.

33. PLÁ RODRIGUEZ, Américo. 1998. Los principios del Derecho del Trabajo. Editorial Depalma. Buenos Aires.
34. RAMOS PAZOS, RENE. 2008. De las obligaciones. LegalPublishing. Santiago. Chile.
35. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2001. Diccionario de la Lengua Española. 22ª Edición. Tomo II. Espasa Calpe S.A
36. ROJAS MIÑO, Irene. 2004. Manual de Derecho del Trabajo. Lexis Nexis. Santiago, Chile.
37. SOTO KLOSS, EDUARDO. 1996. Derecho Administrativo: Bases Fundamentales. Tomo II: Principio de juridicidad. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. Chile.
38. SOTO KLOSS, EDUARDO. 2012. Derecho Administrativo, Temas Fundamentales. 3ª Edición. Abeledo Perrot / LegalPublishing. Santiago. Chile
39. TAPIA GUERRERO, Francisco. Varios Autores. 2005. Subordinación o dependencia en el contrato del trabajo. “En el proceso de transformación de la empresa”. Lexisnexis. Santiago, Chile.
40. THAYER A., WILLIAM y NOVOA F., PATRICIO. 2008. Manual de Derecho del Trabajo. Derecho individual del trabajo. Tomo III. Quinta edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.

- 41.UGARTE CATALDO, José Luís. 2004 Derecho del Trabajo, Flexibilidad Laboral y Análisis Económico del Derecho. LexisNexis. Santiago, Chile.
- 42.UGARTE CATALDO, José Luis. 2004. Fraude laboral: Contrato a plazo fijo y Contrato por obra o faena determinada. En DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Boletín Oficial. Santiago, Chile.
- 43.UGARTE CATALDO, José Luis. 2007. La subordinación jurídica y jurisprudencia judicial, la flexibilidad laboral de los jueces. Revista de la sociedad Chilena del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 2. Santiago, Chile.
- 44.UGARTE CATALDO, José Luis. 2011. El nuevo derecho del trabajo. 3ª Edición. LegalPublishing. Santiago. Chile.
- 45.UGARTE CATALDO, José Luís. 2013. El Derecho a la no Discriminación en el Trabajo. Legal Publishing. Santiago, Chile.
- 46.UGARTE CATALDO, José Luís. 2013. Derechos Fundamentales en el Contrato de Trabajo. Legal Publishing. Santiago, Chile.
- 47.VIAL DEL RIO, Víctor. 2007. Teoría general del Acto Jurídico. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
- 48.WALKER ERRAZURIZ, Francisco. 1960. Introducción al Estudio del Derecho del Trabajo. Editorial Jurídica. Santiago. Chile.
- 49.WALKER ERRAZURIZ., Francisco. 2003 Derecho de las relaciones laborales. Editorial Universitaria. Santiago, Chile.

50. WALKER ERRAZURIZ., Francisco. 2003. De la Huelga y los Medios para Evitarla. Doctrina, Estudios y Comentarios, 171/2003. EN: Boletín Oficial Dirección del Trabajo. Santiago, Chile.
51. YAÑEZ MONJE, Eduardo. 2010. Contratos a Honorarios en la Administración Pública: Comentario de una Sentencia de la Corte Suprema. En Revista de Actualidad Laboral, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, N° LXXXVI. Santiago, Chile.

### **REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.**

1. ASEMUCH. 2014. Declaración de la Unión de Trabajadores a Honorarios Municipales de Chile, llamando a jornada de protestas para el 3 de Septiembre de 2014. [En línea], <[http://www.aremuch.cl/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1071:con-paro-y-en-calles-protestan-trabajadores-a-honorarios-municipales](http://www.aremuch.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=1071:con-paro-y-en-calles-protestan-trabajadores-a-honorarios-municipales)> [Consulta: 10 de Mayo 2015]
2. BACHELET JERIA, MICHELLE. 2015. Mensaje presidencial 21 de mayo de 2015. [En Línea] <<http://www.21demayo.gob.cl>> [Consulta: 27 mayo 2015].
3. CHILE. CAMARA DE DIPUTADOS. Glosario. [En Línea] <<http://www.camara.cl/glosario.aspx>> [Consulta: 15 de mayo de 2015]

4. CIPER CHILE en: MIRANDA, FRANCISCA y OTROS. 2012. Municipalidades en la UTI: Cruda radiografía del sistema de financiamiento comunal. En Reportaje de Investigación. CIPER CHILE. [En línea] <<http://ciperchile.cl/2012/10/25/municipalidades-en-la-uti-cruda-radiografia-del-sistema-de-financiamiento-comunal/>> [Consulta: 29 de mayo de 2015]
5. SINDICAL. ANEF evalúa medida del gobierno que busca eliminar a los honorarios del Estado. [En línea] <<http://sindical.cl/2015/05/anef-evalua-medida-del-gobierno-que-busca-eliminar-a-los-honorarios-del-estado/>> [Consulta: 28 de mayo de 2015]
6. SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES HONORARIOS DE MAIPU. 2011. Documentos. Presentación ante la Comisión del Trabajo y La seguridad Social de la H. Cámara de Diputados de Chile. [En línea] <<http://www.honorariosmaipu.cl/web/documentos/listado>> [Consulta: 13 mayo 2015]
7. SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. Sistema Nacional de Información Municipal. 2015. [En línea]. <<http://www.sinim.gov.cl>> [Consulta: 15 de mayo de 2015]

## **JURISPRUDENCIA Y DICTAMENES.**

1. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 25.1.1972, Dictamen n° 6130 del año 1972.
2. CHILE CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 20.5.1982, Dictamen n° 16.220 del año 1982.
3. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 25.1.1990, Dictamen n° 2376 del año 1990.
4. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 19.4.1990, Dictamen n° 11.862 del año 1990.
5. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 24.7.1990, Dictamen n° 20.903 del año 1990.
6. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 3.10.1990, Dictamen n° 27.861 del año 1990.
7. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 25.10.1991, Dictamen n° 25.704 del año 1991.

8. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
25.10.1991, Dictamen n° 25.704 del año 1991.
9. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
19.5.1992, Dictamen n° 12.045 del año 1992.
10. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
15.7.1992, Dictamen n° 17.431 del año 1992.
11. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
14.4.1993, Dictamen n° 9456 del año 1993.
12. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
26.8.1993, Dictamen n° 22.355 del año 1993.
13. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
15.10.1990, Dictamen n° 28.916 del año 1990.
14. CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
19.7.1994, Dictamen n° 25.095 del año 1994.

- 15.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
10.1.1995, Dictamen n° 822 del año 1995.
- 16.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
18.12.1995, Dictamen n° 40.777 del año 1995.
- 17.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.  
15.4.1996, Dictamen n° 12304 del año 1996.
- 18.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
16.7.1996, Dictamen n° 22.650 del año 1996.
- 19.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
26.8.1997, Dictamen n° 27.604 del año 1997.
- 20.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
30.4.1998, Dictamen n° 15.417 del año 1998.
- 21.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
28.9.1998, Dictamen n° 35.183 del año 1998.

- 22.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
2.11.1998, Dictamen n° 40.021 del año 1998.
- 23.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
18.11.1999, Dictamen n° 44.597 del año 1999.
- 24.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
30.7.2001, Dictamen n° 28235 del año 2001.
- 25.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
03.10.2001, Dictamen n° 36610 del año 2001.
- 26.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
05.12.2001, Dictamen n° 45.711 del año 2001.
- 27.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
4.4.2002, Dictamen n° 12.473 del año 2002.
- 28.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
28.12.2002, Dictamen n° 52135 del año 2002.

- 29.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
16.5.2003, Dictamen n° 20.045 del año 2003.
- 30.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
14.7.2003, Dictamen n° 29501 del año 2003.
- 31.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
5.1.2004, Dictamen n° 153 del año 2004.
- 32.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
10.2.2004, Dictamen n° 6.312 del año 2004.
- 33.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
20.3.2004, Dictamen n° 14471 del año 2004.
- 34.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
14.4.2004, Dictamen n° 18.347 del año 2004.
- 35.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
18.4.2004, Dictamen n° 18.347 del año 2004.

- 36.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
22.10.2004, Dictamen n° 52.840 del año 2004.
- 37.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
09.11.2004, Dictamen n° 55.757 del año 2004.
- 38.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
24.5.2005, Dictamen n° 24.637 del año 2005
- 39.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
30.5.2005, Dictamen n° 25.694 del año 2005.
- 40.CHILE. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.  
10.2.2005. Dictamen n° 7.266 del año 2005.
- 41.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
6.12.2005, Dictamen n° 57.217 del año 2005.
- 42.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
9.3.2006, Dictamen n° 11.023 del año 2006.

- 43.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
11.10.2006, Dictamen n° 47.927 del año 2006.
- 44.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
22.8.2007, Dictamen n° 38.146 del año 2007.
- 45.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
9.10.2007, Dictamen n° 45.126 del año 2007.
- 46.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
19.10.2007, Dictamen n° 46.985 del año 2007.
- 47.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
23.10.2009, Dictamen n° 58.743 del año 2009.
- 48.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
29.5.2012. Dictamen n° 31394 del 2012.
- 49.CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
1.3.2013, Dictamen n° 14.064 del año 2013.

50.CHILE. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN,  
02.01.2006, ROL DE INGRESO N° 2099-2005.

51.CHILE. CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN,  
06.01.2006, ROL DE INGRESO N° 1899-2005;

52.CHILE. CORTE DE APELACIONES DE SAN MIGUEL, 10.7.2005.  
ROL DE INGRESO N° 538-2004.

53.CHILE. CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO. 17.1  
2011. ROL DE INGRESO N° 512-2010.

54.CHILE. CORTE SUPREMA. 26.4.1995. ROL DE INGRESO N°  
4095-1995

55.CHILE. CORTE SUPREMA. 18.12.2003. ROL DE INGRESO N°  
817-2003

56.CHILE. CORTE SUPREMA. 12.1.2006. ROL DE INGRESO N°  
2788-2004

- 57.CHILE. CORTE SUPREMA. 18.10.2006. ROL DE INGRESO N°1864-2005
- 58.CHILE. CORTE SUPREMA, 31.05.2007, ROL DE INGRESO N° 1301-2006.
- 59.CHILE. CORTE SUPREMA. 29.12.2009. ROL DE INGRESO N° 7931-2009.
- 60.CHILE. CORTE SUPREMA. 1.4.2015. ROL DE INGRESO N° 11.584-2014.
- 61.CHILE. DIRECCIÓN DEL TRABAJO. 15.3.1999. Dictamen Ord. N° 2524/141 de 1999.
- 62.CHILE. DIRECCIÓN DEL TRABAJO. 21.2.1998. Ord: n°917/60 DE 1998.
- 63.CHILE. DIRECCION DEL TRABAJO. 26.11.1998. Dictamen ORD. N° 5848/386 de 1998
- 64.CHILE. PRIMER JUZGADO DEL TRABAJO DE SANTIAGO. 21.7.2004. CAUSA RIT N°: C- 654-2002.

## **NORMATIVA Y TRATADOS INTERNACIONALES**

1. Constitución Política de la República
2. Código del Trabajo
3. Código Civil
4. Ley 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado
5. Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades
6. Ley 18.834, Estatuto Administrativo
7. Ley 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales
8. Declaración Universal de los Derechos Humanos
9. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
10. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
11. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
12. Decreto 98 de 1991 del Ministerio de Hacienda que Establece Modalidades a que Deberá Ajustarse la Celebración de Convenios que involucren la Prestación de Servicios Personales

13. Decreto Ley N° 1.608 de 1976 que Dicta Normas para Implantar la Segunda Etapa de la Carrera Funcionaria y otras Disposiciones
14. Decreto Ley 249 de 1974 que Fija la Escala Única de Sueldos para el Personal
15. Decreto Ley Orgánico 1.263 de Administración Financiera del Estado
16. Decreto N°854 del Ministerio de Hacienda de 2004 que Determina Clasificaciones Presupuestarias
17. Ley 19.280 que Modifica Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y establece Normas sobre Plantas de Personal de las Municipalidades
18. Ley 20.255, Reforma Previsional.

## **ANEXO: DATOS DE LA CONTRATACIÓN A HONORARIOS**

Las tablas presentadas a continuación, corresponden a los datos obtenidos de la página web [www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl), Sistema Nacional de Información Municipal, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. El SINIM es un sistema de información que cuenta con un conjunto de indicadores que permite a nivel central, regional y municipal evaluar el desempeño de los municipios en las áreas de gestión más relevantes, tales como Administración y Finanzas Municipales, Recursos Humanos Municipal, Educación Municipal, Salud Municipal, Social y Comunitaria, Desarrollo de Gestión Territorial, Caracterización Comunal.

Dentro de los Recursos Humanos Municipal, existe por parte del organismo reseñado un tratamiento de datos a través de Sub-áreas; Personal de Planta, Personal a Contrata, Honorarios y Otros Indicadores, en donde existen varios indicadores que fueron utilizados en esta investigación.

Se presentan a continuación los datos recopilados y utilizados, correspondientes al año 2013 –últimos disponibles-, los que sirvieron de base para las estadísticas y resultados presentados en el desarrollo de este trabajo.

**1.- Tabla 1: Recursos Humanos Municipal**

MUNICIPIO	N° Funcionarios de Planta	N° Funcionarios a Contrata	N° Funcionarios a Honorarios (Subtítulo 21.03)	N° Funcionarios a Honorarios a Programas (Subtítulo 21.04.004)	Total Honorarios	Total Funcionarios
<b>Tarapaca</b>						
IQUIQUE	158	100	53	233	286	544
ALTO HOSPICIO	58	29	9	115	124	211
POZO ALMONTE	36	24	7	199	206	266
CAMIÑA	3	10	1	6	7	20
COLCHANE	9	4	4	5	9	22
HUARA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	0
PICA	18	7	4	69	73	98
<b>Antofagasta</b>						
ANTOFAGASTA	316	121	42	174	216	653
MEJILLONES	23	17	108	60	168	208
SIERRA GORDA	19	7	3	19		26
TALTAL	41	12	2	6	8	61
CALAMA	154	64	31	197	228	446
OLLAGÜE	7	4	4	0	4	15
SAN PEDRO DE ATACAMA	12	4	81	81	162	178
TOCOPILLA	59	39	4	0	4	102
MARÍA ELENA	19	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	19
<b>Atacama</b>						
COPIAPÓ	153	44	0	249	249	446
CALDERA	37	16	4	256	260	313
TIERRA AMARILLA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	0
CHAÑARAL	50	26	10	98	108	184
DIEGO DE ALMAGRO	34	15	60	55	115	164
VALLENAR	91	57	8	347	355	503
ALTO DEL CARMEN	13	4	2	91	93	110

FREIRINA	21	9	32	17	49	79
HUASCO	25	9	0	60	60	94
<b>Coquimbo</b>						
LA SERENA	194	92	11	312	323	609
COQUIMBO	162	97	27	1.417	1444	1703
ANDACOLLO	23	17	1	147	148	188
LA HIGUERA	22	7	2	9	11	40
PAIGUANO	14	4	2	21	23	41
VICUÑA	40	38	5	128	133	211
ILLAPEL	No Recepcionado	No Recepcionado	8	33	41	41
CANELA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	0
LOS VILOS	43	16	2	126	128	187
SALAMANCA	43	26	1	217	218	287
OVALLE	92	48	14	583	597	737
COMBARBALÁ	23	17	3	111	114	154
MONTE PATRIA	44	18	156	14	170	232
PUNITAQUI	15	9	5	16	21	45
RÍO HURTADO	22	11	9	11	20	53
<b>Valparaíso</b>						
VALPARAÍSO	750	137	68	104	172	1059
CASABLANCA	46	16	8	121	129	191
CONCÓN	37	29	10	36	46	112
JUAN FERNÁNDEZ	10	4	29	4	33	47
PUCHUNCAVÍ	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	0
QUINTERO	49	34	18	36	54	137
VIÑA DEL MAR	699	190	112	833	945	1834
ISLA DE PASCUA	18	22	184	0	184	224
LOS ANDES	89	44	18	71	89	222
CALLE LARGA	16	31	5	41	46	93
RINCONADA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	0
SAN ESTEBAN	25	17	12	12	24	66
LA LIGUA	45	14	7	75	82	141
CABILDO	44	13	11	317	328	385

PAPUDO	26	16	53	10	63	105
PETORCA	30	22	13	54	67	119
ZAPALLAR	29	22	4	150	154	205
QUILLOTA	111	39	No Recepcionado	No Recepcionado	0	150
LA CALERA	93	16	8	183	191	300
HIJUELAS	36	18	11	77	88	142
LA CRUZ	13	4	1	6	7	24
NOGALES	40	13	43	18	61	114
SAN ANTONIO	167	77	12	361	373	617
ALGARROBO	57	110	4	26	30	197
CARTAGENA	77	73	11	76	87	237
EL QUISCO	47	50	9	63	72	169
EL TABO	36	52	3	83	86	174
SANTO DOMINGO	46	43	12	46	58	147
SAN FELIPE	98	62	34	128	162	322
CATEMU	28	12	4	2	6	46
LLAILLAY	50	23	5	32	37	110
PANQUEHUE	25	10	4	4	8	43
PUTAENDO	36	12	8	5	13	61
SANTA MARÍA	24	4	1	30	31	59
QUILPUÉ	180	54	40	0	40	274
LIMACHE	56	15	11	74	85	156
OLMUÉ	34	14	9	30	39	87
VILLA ALEMANA	143	47	136	6	142	332
O`Higgins						
RANCAGUA	262	99	57	329	386	747
CODEGUA	34	30	3	19	22	86
COINCO	21	12	2	46	48	81
COLTAUCO	31	14	5	15	20	65
DOÑIHUE	22	9	4	15	19	50
GRANEROS	38	21	No Recepcionado	No Recepcionado	0	59
LAS CABRAS	36	18	7	86	93	147
MACHALÍ	52	19	61	61	122	193
MALLOA	31	13	4	18	22	66
MOSTAZAL	22	21	102	0	102	145
OLIVAR	21	19	6	7	13	53

PEUMO	27	12	38	31	69	108
PICHIDEGUA	30	19	21	31	52	101
QUINTA DE TILCOCO	25	21	2	49	51	97
RENGO	90	27	13	50	63	180
REQUINOA	39	15	6	80	86	140
SAN VICENTE	70	42	45	40	85	197
PICHILEMU	36	28	3	10	13	77
LA ESTRELLA	20	10	2	11	13	43
LITUECHE	21	7	3	21	24	52
MARCHIHUE	21	10	2	57	59	90
NAVIDAD	24	14	38	38	76	114
PAREDONES	22	8	4	37	41	71
SAN FERNANDO	No Recepcionado	No Recepcionado	12	84	96	96
CHÉPICA	36	13	3	30	33	82
CHIMBARONGO	38	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	38
LOLOL	18	5	5	21	26	49
NANCAGUA	27	15	42	24	66	108
PALMILLA	27	17	8	11	19	63
PERALILLO	26	12	1	57	58	96
PLACILLA	16	7	2	11	13	36
PUMANQUE	10	2	0	0	0	12
SANTA CRUZ	52	15	7	34	41	108
<b>Maule</b>						
TALCA	233	92	1	851	852	1177
CONSTITUCIÓN	57	21	0	119	119	197
CUREPTO	36	15	4	20	24	75
EMPEDRADO	15	5	3	2	5	25
MAULE	28	6	2	48	50	84
PELARCO	25	12	5	12	17	54
PENCAHUE	27	8	1	1	2	37
RÍO CLARO	28	14	4	51	55	97
SAN CLEMENTE	63	40	8	44	52	155
SAN RAFAEL	22	17	7	4	11	50
CAUQUENES	64	27	32	65	97	188
CHANCO	24	15	9	23	32	71
PELLUHUE	24	11	5	23	28	63

CURICÓ	163	119	171	57	228	510
HUALAÑÉ	28	26	5	13	18	72
LICANTÉN	30	9	5	47	52	91
MOLINA	67	20	14	29	43	130
RAUCO	20	6	4	90	94	120
ROMERAL	32	11	39	32	71	114
SAGRADA FAMILIA	33	33	2	8	10	76
TENO	40	37	5	18	23	100
VICHUQUÉN	19	11	5	9	14	44
LINARES	156	59	33	131	164	379
COLBÚN	34	11	6	6	12	57
LONGAVÍ	39	20	4	56	60	119
PARRAL	75	20	12	71	83	178
RETIRO	40	13	8	22	30	83
SAN JAVIER	67	52	0	76	76	195
VILLA ALEGRE	34	10	10	0	10	54
YERBAS BUENAS	34	19	86	18	104	157
<b>Bio bio</b>						
CONCEPCIÓN	381	62	43	0	43	486
CORONEL	156	92	23	167	190	438
CHIGUAYANTE	61	73	8	185	193	327
FLORIDA	27	9	7	46	53	89
HUALQUI	30	49	49	40	89	168
LOTA	94	32	10	0	10	136
PENCO	75	24	8	149	157	256
SAN PEDRO DE LA PAZ	90	126	23	49	72	288
SANTA JUANA	30	14	2	21	23	67
TALCAHUANO	283	90	42	172	214	587
TOMÉ	108	43	117	100	217	368
HUALPÉN	91	82	12	63	75	248
LEBU	33	20	8	91	99	152
ARAUCO	No Recepcionado	27	No Recepcionado	No Recepcionado	0	27
CAÑETE	43	15	13	28	41	99
CONTULMO	22	16	1	36	37	75
CURANILAHUE	54	20	14	54	68	142
LOS ÁLAMOS	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	0

TIRÚA	23	11	9	18	27	61
LOS ÁNGELES	242	45	40	118	158	445
ANTUCO	16	8	7	10	17	41
CABRERO	46	19	13	14	27	92
LAJA	41	14	40	40	80	135
MULCHÉN	60	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	60
NACIMIENTO	44	14	8	58	66	124
NEGRETE	18	15	3	37	40	73
QUILACO	19	4	4	24	28	51
QUILLECO	21	8	1	112	113	142
SAN ROSENDO	16	4	8	1	9	29
SANTA BÁRBARA	34	15	9	5	14	63
TUCAPEL	34	18	5	21	26	78
YUMBEL	47	16	7	36	43	106
ALTO BIOBÍO	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	0
CHILLÁN	182	71	52	148	200	453
BULNES	39	32	2	53	55	126
COBQUECURA	21	11	16	9	25	57
COLEMU	28	13	7	47	54	95
COIHUECO	43	12	10	15	25	80
CHILLÁN VIEJO	30	16	10	54	64	110
EL CARMEN	33	24	2	16	18	75
NINHUE	17	12	17	15	32	61
ÑIQUÉN	26	15	17	6	23	64
PEMUCO	21	7	2	14	16	44
PINTO	29	11	6	25	31	71
PORTEZUELO	21	8	3	8	11	40
QUILLÓN	34	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	34
QUIRIHUE	26	12	5	12	17	55
RÁNQUIL	16	8	2	15	17	41
SAN CARLOS	61	22	116	120	236	319
SAN FABIÁN	18	5	4	11	15	38
SAN IGNACIO	28	38	1	32	33	99
SAN NICOLÁS	21	6	6	46	52	79
TREGUACO	21	21	4	30	34	76
YUNGAY	33	11	9	48	57	101

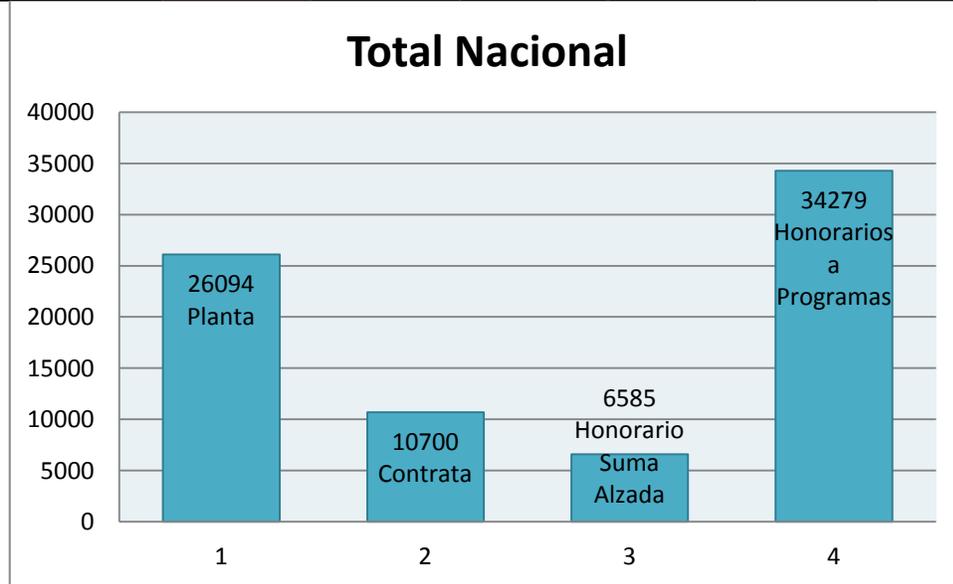
<b>Araucanía</b>						
TEMUCO	341	140	54	555	609	1090
CARAHUE	42	15	11	115	126	183
CUNCO	23	16	8	0	8	47
CURARREHUE	19	12	3	53	56	87
FREIRE	29	20	7	92	99	148
GALVARINO	30	14	9	37	46	90
GORBEA	38	18	6	79	85	141
LAUTARO	49	24	5	178	183	256
LONCOCHE	53	24	6	92	98	175
MELIPEUCO	22	6	1	48	49	77
NUEVA IMPERIAL	47	16	6	111	117	180
PADRE LAS CASAS	57	28	15	321	336	421
PERQUENCO	22	12	6	8	14	48
PITRUFQUÉN	39	25	8	23	31	95
PUCÓN	40	22	5	173	178	240
SAAVEDRA	25	15	7	88	95	135
TEODORO SCHMIDT	27	15	6	70	76	118
TOLTÉN	29	17	3	39	42	88
VILCÚN	31	14	106	102	208	253
VILLARRICA	73	28	15	430	445	546
CHOLCHOL	31	21	52	45	97	149
ANGOL	96	38	7	96	103	237
COLLIPULLI	41	17	2	96	98	156
CURACAUTÍN	32	15	6	99	105	152
ERCILLA	29	11	39	18	57	97
LONQUIMAY	12	9	2	145	147	168
LOS SAUCES	27	10	6	35	41	78
LUMACO	29	9	103	76	179	217
PURÉN	31	14	35	29	64	109
RENAICO	27	10	3	63	66	103
TRAIGUÉN	43	16	8	3	11	70
VICTORIA	74	25	15	2	17	116
<b>Los Lagos</b>						
PUERTO MONTT	231	85	0	345	345	661
CALBUCO	48	0	9	31	40	88
COCHAMÓ	15	4	2	0	2	21

FRESIA	27	13	5	44	49	89
FRUTILLAR	32	12	7	24	31	75
LOS MUERMOS	29	11	3	45	48	88
LLANQUIHUE	24	21	33	7	40	85
MAULLÍN	28	10	8	46	54	92
PUERTO VARAS	60	19	7	114	121	200
CASTRO	67	31	7	38	45	143
ANCUD	73	26	3	208	211	310
CHONCHI	26	9	9	33	42	77
CURACO DE VÉLEZ	12	4	2	17	19	35
DALCAHUE	16	7	8	16	24	47
PUQUELDÓN	20	8	4	16	20	48
QUEILÉN	17	7	5	22	27	51
QUELLÓN	23	12	5	83	88	123
QUEMCHI	23	12	6	0	6	41
QUINCHAO	25	13	6	34	40	78
OSORNO	217	72	54	152	206	495
PUERTO OCTAY	24	10	5	9	14	48
PURRANQUE	34	15	7	20	27	76
PUYEHUE	23	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	23
RÍO NEGRO	22	7	6	4	10	39
SAN JUAN DE LA COSTA	14	10	2	45	47	71
SAN PABLO	No Recepcionado	13	No Recepcionado	No Recepcionado	0	13
CHAITÉN	21	9	4	47	51	81
FUTALEUFÚ	11	4	1	51	52	67
HUALAIHUÉ	14	6	105	16	121	141
PALENA	16	4	3	34	37	57
<b>Aysén</b>						
COIHAIQUE	60	38	10	42	52	150
LAGO VERDE	5	4	0	0	0	9
AISÉN	42	14	12	135	147	203
CISNES	19	7	2	75	77	103
GUAITECAS	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	0	0
COCHRANE	7	4	37	22	59	70
O´HIGGINS	6	3	0	20	20	29

TORTEL	7	4	2	9	11	22
CHILE CHICO	12	8	6	5	11	31
RÍO IBÁÑEZ	8	4	3	33	36	48
<b>Magallanes</b>						
PUNTA ARENAS	254	79	69	36	105	438
LAGUNA BLANCA	12	4	2	0	2	18
RÍO VERDE	7	3	6	0	6	16
SAN GREGORIO	13	4	2	0	2	19
CABO DE HORNO	16	4	2	113	115	135
PORVENIR	31	6	0	10	10	47
PRIMAVERA	9	4	3	1	4	17
TIMAUKEL	6	4	3	0	3	13
NATALES	43	26	8	65	73	142
TORRES DEL PAINE	5	4	2	0	2	11
<b>Metropolitana</b>						
SANTIAGO	1.299	482	146	289	435	2216
CERRILLOS	185	73	21	150	171	429
CERRO NAVIA	229	6	38	246	284	519
CONCHALÍ	248	67	10	164	174	489
EL BOSQUE	220	81	20	104	124	425
ESTACIÓN CENTRAL	324	119	37	34	71	514
HUECHURABA	198	63	43	394	437	698
INDEPENDENCIA	155	45	1	114	115	315
LA CISTERNA	74	38	11	84	95	207
LA FLORIDA	409	86	28	708	736	1231
LA GRANJA	146	101	48	417	465	712
LA PINTANA	237	56	7	584	591	884
LA REINA	210	50	21	122	143	403
LAS CONDES	464	250	60	180	240	954
LO BARNECHEA	133	76	25	337	362	571
LO ESPEJO	232	76	37	270	307	615
LO PRADO	203	116	6	30	36	355
MACUL	246	45	33	290	323	614
MAIPÚ	540	104	22	1.830	1852	2496
ÑUÑO A	255	104	34	0	34	393
PEDRO AGUIRRE CERDA	227	69	0	0	0	296

PEÑALOLÉN	316	81	8	461	469	866
PROVIDENCIA	500	371	55	492	547	1418
PUDAHUEL	248	76	32	325	357	681
QUILICURA	94	83	438	438	876	1053
QUINTA NORMAL	266	110	160	9	169	545
RECOLETA	251	91	36	419	455	797
RENCA	107	43	7	102	109	259
SAN JOAQUÍN	162	117	10	50	60	339
SAN MIGUEL	280	70	37	323	360	710
SAN RAMÓN	245	57	90	131	221	523
VITACURA	271	122	29	135	164	557
PUENTE ALTO	276	100	7	1.912	1919	2295
PIRQUE	38	20	3	97	100	158
SAN JOSÉ DE MAIPO	51	14	9	10	19	84
COLINA	67	24	0	442	442	533
LAMPA	41	25	20	258	278	344
TILTIL	36	26	14	39	53	115
SAN BERNARDO	319	72	89	435	524	915
BUIN	100	28	8	200	208	336
CALERA DE TANGO	26	18	4	No Recepcionado	4	48
PAINÉ	62	25	12	280	292	379
MELIPILLA	147	35	8	215	223	405
ALHUÉ	16	6	47	46	93	115
CURACAVÍ	53	14	22	251	273	340
MARÍA PINTO	25	9	3	60	63	97
SAN PEDRO	17	6	2	36	38	61
TALAGANTE	82	52	6	141	147	281
EL MONTE	43	17	4	84	88	148
ISLA DE MAIPO	35	24	3	183	186	245
PADRE HURTADO	52	40	24	63	87	179
PEÑAFLORES	104	97	21	13	34	235
Los Ríos						
VALDIVIA	207	71	28	120	148	426
CORRAL	16	6	6	29	35	57
LANCO	37	13	No Recepcionado	No Recepcionado	0	50
LOS LAGOS	44	16	6	16	22	82

MÁFIL	19	14	3	14	17	50
MARIQUINA	25	13	4	36	40	78
PAILLACO	37	13	4	16	20	70
PANGUIPULLI	57	44	14	130	144	245
LA UNIÓN	72	25	9	9	18	115
FUTRONO	29	11	38	0	38	78
LAGO RANCO	25	10	6	3	9	44
RÍO BUENO	51	29	8	22	30	110
<b>Arica Y Parinacota</b>						
ARICA	410	32	91	92	183	625
CAMARONES	14	4	4	16	20	38
PUTRE	20	8	1	60	61	89
GENERAL LAGOS	13	3	1	47	48	64
<b>Totales Nacional</b>	<b>26094</b>	<b>10700</b>	<b>6585</b>	<b>34279</b>	<b>40842</b>	<b>77636</b>



## 2.- Tabla 2: Personal de Planta

MUNICIPIO	Nº Funcionarios de Planta Profesionales	Nº Funcionarios de Planta No Profesionales	Nº Funcionarios de Planta Sexo Masculino	Nº Funcionarios de Planta Sexo Femenino	Nº Funcionarios de Planta	Funcionarios de Planta pertenecientes al Escalafón Directivo	Funcionarios de Planta pertenecientes al Escalafón Profesional
<b>Tarapaca</b>							
IQUIQUE	44	114	77	81	158	12	30
ALTO HOSPIICIO	26	32	31	27	58	11	16
POZO ALMONTE	12	24	18	18	36	6	4
CAMIÑA	1	2	2	1	3	1	1
COLCHANE	2	7	5	4	9	6	2
HUARA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
PICA	9	9	10	8	18	4	3
<b>Antofagasta</b>							
ANTOFAGASTA	53	263	193	123	316	13	35
MEJILLONES	9	14	13	10	23	4	1
SIERRA GORDA	6	13	8	11	19	4	1
TALTAL	14	27	22	19	41	3	6
CALAMA	37	117	69	85	154	16	14
OLLAGÜE	3	4	5	2	7	2	1
SAN PEDRO DE ATACAMA	7	5	6	6	12	4	7
TOCOPILLA	8	51	45	14	59	6	1
MARÍA ELENA	3	16	9	10	19	0	0
<b>Atacama</b>							
COPIAPÓ	34	119	79	74	153	9	20
CALDERA	8	29	15	22	37	7	2
TIERRA AMARILLA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
CHAÑARAL	6	44	35	15	50	5	2
DIEGO DE ALMAGRO	7	27	15	19	34	6	1
VALLENAR	19	72	41	50	91	11	12
ALTO DEL CARMEN	6	7	5	8	13	5	1
FREIRINA	8	13	9	12	21	7	0
HUASCO	6	19	10	15	25	4	2
<b>Coquimbo</b>							
LA SERENA	42	152	103	91	194	15	31
COQUIMBO	46	116	93	69	162	12	33
ANDACOLLO	6	17	10	13	23	5	2
LA HIGUERA	3	19	14	8	22	2	2
PAIGUANO	8	6	6	8	14	2	1
VICUÑA	12	28	31	9	40	5	4

<b>ILLAPEL</b>	No Recepciona do						
<b>CANELA</b>	No Recepciona do						
<b>LOS VILOS</b>	9	34	20	23	43	6	5
<b>SALAMANCA</b>	9	34	24	19	43	7	4
<b>OVALLE</b>	21	71	51	41	92	8	10
<b>COMBARBALÁ</b>	6	17	12	11	23	4	1
<b>MONTE PATRIA</b>	15	29	26	18	44	8	6
<b>PUNITAQUI</b>	2	13	9	6	15	2	2
<b>RÍO HURTADO</b>	9	13	12	10	22	4	4
<b>Valparaíso</b>							
<b>VALPARAÍSO</b>	86	664	501	249	750	22	54
<b>CASABLANCA</b>	9	37	22	24	46	9	0
<b>CONCÓN</b>	22	15	19	18	37	8	7
<b>JUAN FERNÁNDEZ</b>	3	7	6	4	10	3	0
<b>PUCHUNCAVÍ</b>	No Recepciona do						
<b>QUINTERO</b>	13	36	26	23	49	9	2
<b>VIÑA DEL MAR</b>	128	571	445	254	699	57	60
<b>ISLA DE PASCUA</b>	12	6	9	9	18	4	0
<b>LOS ANDES</b>	23	66	51	38	89	9	8
<b>CALLE LARGA</b>	6	10	8	8	16	5	2
<b>RINCONADA</b>	No Recepciona do						
<b>SAN ESTEBAN</b>	11	14	14	11	25	8	3
<b>LA LIGUA</b>	20	25	15	30	45	6	4
<b>CABILDO</b>	14	30	19	25	44	6	4
<b>PAPUDO</b>	6	20	13	13	26	6	1
<b>PETORCA</b>	6	24	13	17	30	3	2
<b>ZAPALLAR</b>	5	24	18	11	29	3	2
<b>QUILLOTA</b>	29	82	64	47	111	11	8
<b>CALERA</b>	24	69	47	46	93	8	9
<b>HIJUELAS</b>	13	23	17	19	36	10	3
<b>LA CRUZ</b>	0	13	8	5	13	2	0
<b>NOGALES</b>	10	30	20	20	40	5	2
<b>SAN ANTONIO</b>	44	123	88	79	167	10	18
<b>ALGARROBO</b>	10	47	34	23	57	6	3
<b>CARTAGENA</b>	12	65	38	39	77	6	2
<b>EL QUISCO</b>	9	38	29	18	47	5	3
<b>EL TABO</b>	11	25	18	18	36	8	2
<b>SANTO DOMINGO</b>	13	33	30	16	46	8	3
<b>SAN FELIPE</b>	25	73	61	37	98	12	7
<b>CATEMU</b>	7	21	14	14	28	4	2
<b>LLAILLAY</b>	8	42	28	22	50	7	1
<b>PANQUEHUE</b>	7	18	12	13	25	5	2
<b>PUTAENDO</b>	10	26	20	16	36	7	4
<b>SANTA MARÍA</b>	6	18	10	14	24	3	2
<b>QUILPUÉ</b>	48	132	107	73	180	23	25
<b>LIMACHE</b>	16	40	37	19	56	10	5

<b>OLMUÉ</b>	8	26	17	17	34	4	8
<b>VILLA ALEMANA</b>	27	116	86	57	143	10	17
<b>O`Higgins</b>							
<b>RANCAGUA</b>	74	188	154	108	262	24	36
<b>CODEGUA</b>	8	26	16	18	34	6	2
<b>COINCO</b>	9	12	9	12	21	4	1
<b>COLTAUCO</b>	11	20	11	20	31	5	5
<b>DOÑIHUE</b>	6	16	9	13	22	2	3
<b>GRANEROS</b>	9	29	21	17	38	6	3
<b>LAS CABRAS</b>	14	22	18	18	36	9	3
<b>MACHALÍ</b>	11	41	28	24	52	6	1
<b>MALLOA</b>	11	20	17	14	31	7	3
<b>MOSTAZAL</b>	7	15	13	9	22	4	3
<b>OLIVAR</b>	5	16	10	11	21	5	0
<b>PEUMO</b>	6	21	14	13	27	6	0
<b>PICHIDEGUA</b>	9	21	15	15	30	6	3
<b>QUINTA DE TILCOCO</b>	6	19	10	15	25	5	3
<b>RENGO</b>	25	65	42	48	90	11	12
<b>REQUINOA</b>	12	27	12	27	39	4	2
<b>SAN VICENTE</b>	10	60	41	29	70	4	6
<b>PICHILEMU</b>	14	22	22	14	36	6	4
<b>LA ESTRELLA</b>	5	15	11	9	20	2	2
<b>LITUECHE</b>	16	5	11	10	21	4	1
<b>MARCHIHUE</b>	5	16	11	10	21	4	1
<b>NAVIDAD</b>	12	12	13	11	24	8	1
<b>PAREDONES</b>	6	16	9	13	22	3	3
<b>SAN FERNANDO</b>	No Repciona do						
<b>CHÉPICA</b>	14	22	15	21	36	7	3
<b>CHIMBARONGO</b>	9	29	18	20	38	4	4
<b>LOLOL</b>	5	13	10	8	18	4	2
<b>NANCAGUA</b>	10	17	16	11	27	3	5
<b>PALMILLA</b>	9	18	17	10	27	6	2
<b>PERALILLO</b>	8	18	15	11	26	5	3
<b>PLACILLA</b>	4	12	11	5	16	4	1
<b>PUMANQUE</b>	1	9	4	6	10	0	1
<b>SANTA CRUZ</b>	12	40	30	22	52	8	5
<b>Maule</b>							
<b>TALCA</b>	51	182	126	107	233	12	29
<b>CONSTITUCIÓN</b>	19	38	21	36	57	10	5
<b>CUREPTO</b>	6	30	19	17	36	5	1
<b>EMPEDRADO</b>	6	9	9	6	15	4	3
<b>MAULE</b>	8	20	12	16	28	3	3
<b>PELARCO</b>	6	19	16	9	25	6	1
<b>PENCAHUE</b>	9	18	14	13	27	3	2
<b>RÍO CLARO</b>	8	20	17	11	28	6	2
<b>SAN CLEMENTE</b>	27	36	27	36	63	11	11
<b>SAN RAFAEL</b>	8	14	11	11	22	4	4
<b>CAUQUENES</b>	18	46	35	29	64	9	7
<b>CHANCO</b>	7	17	10	14	24	6	1
<b>PELLUHUE</b>	8	16	12	12	24	6	2
<b>CURICÓ</b>	34	129	90	73	163	12	17
<b>HUALAÑÉ</b>	9	19	13	15	28	13	1

LICANTÉN	12	18	13	17	30	7	2
MOLINA	19	48	32	35	67	7	8
RAUCO	7	13	9	11	20	2	4
ROMERAL	16	16	15	17	32	7	4
SAGRADA FAMILIA	14	19	19	14	33	6	3
TENO	15	25	17	23	40	8	4
VICHUQUÉN	8	11	10	9	19	4	4
LINARES	43	113	88	68	156	11	15
COLBÚN	9	25	17	17	34	5	5
LONGAVÍ	12	27	24	15	39	6	1
PARRAL	14	61	47	28	75	7	7
RETIRO	9	31	19	21	40	5	4
SAN JAVIER	16	51	37	30	67	9	4
VILLA ALEGRE	9	25	17	17	34	5	3
YERBAS BUENAS	13	21	15	19	34	5	3
<b>Bio Bio</b>							
CONCEPCIÓN	112	269	230	151	381	17	72
CORONEL	42	114	94	62	156	11	24
CHIGUAYANTE	29	32	31	30	61	11	13
FLORIDA	9	18	11	16	27	6	3
HUALQUI	10	20	10	20	30	5	3
LOTA	17	77	56	38	94	9	17
PENCO	24	51	44	31	75	10	10
SAN PEDRO DE LA PAZ	36	54	49	41	90	10	18
SANTA JUANA	12	18	19	11	30	8	3
TALCAHUANO	66	217	178	105	283	22	40
TOMÉ	26	82	65	43	108	9	14
HUALPÉN	46	45	53	38	91	12	27
LEBU	12	21	16	17	33	5	4
ARAUCO	No Recepciona do						
CAÑETE	12	31	27	16	43	8	3
CONTULMO	10	12	11	11	22	3	5
CURANILAHUE	25	29	29	25	54	8	6
LOS ÁLAMOS	No Recepciona do						
TIRÚA	7	16	16	7	23	3	3
LOS ÁNGELES	50	192	155	87	242	11	34
ANTUCO	5	11	7	9	16	4	3
CABRERO	15	31	19	27	46	7	6
LAJA	18	23	23	18	41	8	9
MULCHÉN	14	46	37	23	60	6	8
NACIMIENTO	13	31	20	24	44	6	5
NEGRETE	5	13	9	9	18	2	3
QUILACO	6	13	12	7	19	4	2
QUILLECO	8	13	11	10	21	7	1
SAN ROSENDO	7	9	9	7	16	4	2
SANTA BÁRBARA	15	19	16	18	34	7	8
TUCAPEL	14	20	21	13	34	9	2
YUMBEL	13	34	33	14	47	4	4

<b>ALTO BIOBÍO</b>	No Recepciona do						
CHILLÁN	52	130	103	79	182	13	37
BULNES	11	28	25	14	39	5	4
COBQUECURA	7	14	14	7	21	3	4
COLEMU	12	16	14	14	28	5	6
COIHUECO	13	30	30	13	43	9	6
CHILLÁN VIEJO	17	13	19	11	30	5	6
EL CARMEN	8	25	15	18	33	5	3
NINHUE	6	11	9	8	17	5	1
ÑIQUÉN	11	15	12	14	26	5	3
PEMUCO	7	14	11	10	21	6	0
PINTO	7	22	16	13	29	4	2
PORTEZUELO	10	11	14	7	21	7	1
QUILLÓN	14	20	18	16	34	7	4
QUIRIHUE	9	17	13	13	26	6	2
RÁNQUIL	7	9	11	5	16	3	5
SAN CARLOS	30	31	39	22	61	12	10
SAN FABIÁN	8	10	11	7	18	3	3
SAN IGNACIO	12	16	17	11	28	5	4
SAN NICOLÁS	10	11	15	6	21	7	3
TREGUACO	7	14	11	10	21	6	1
YUNGAY	10	23	17	16	33	7	7
<b>Araucanía</b>							
TEMUCO	106	235	204	137	341	12	72
CARAHUE	13	29	23	19	42	7	3
CUNCO	4	19	15	8	23	7	4
CURARREHUE	6	13	9	10	19	3	2
FREIRE	6	23	21	8	29	5	1
GALVARINO	6	24	21	9	30	6	0
GORBEA	8	30	27	11	38	4	3
LAUTARO	16	33	28	21	49	11	4
LONCOCHE	13	40	36	17	53	5	4
MELIPEUCO	9	13	11	11	22	5	4
NUEVA IMPERIAL	14	33	28	19	47	8	3
PADRE LAS CASAS	25	32	29	28	57	9	11
PERQUENCO	11	11	11	11	22	7	3
PITRUFQUÉN	10	29	27	12	39	7	2
PUCÓN	16	24	23	17	40	8	5
SAAVEDRA	10	15	16	9	25	4	2
TEODORO SCHMIDT	11	16	12	15	27	10	1
TOLTÉN	9	20	14	15	29	6	2
VILCÚN	13	18	18	13	31	3	4
VILLARRICA	28	45	40	33	73	10	8
CHOLCHOL	15	16	14	17	31	7	5
ANGOL	27	69	61	35	96	11	9
COLLIPULLI	11	30	25	16	41	7	4
CURACAUTÍN	5	27	20	12	32	4	1
ERCILLA	8	21	16	13	29	5	2
LONQUIMAY	2	10	8	4	12	4	2
LOS SAUCES	9	18	14	13	27	7	2
LUMACO	9	20	18	11	29	5	3

<b>PURÉN</b>	9	22	21	10	31	4	5
<b>RENAICO</b>	9	18	14	13	27	3	6
<b>TRAIGUÉN</b>	10	33	24	19	43	6	4
<b>VICTORIA</b>	15	59	48	26	74	10	6
<b>Los Lagos</b>							
<b>PUERTO MONTT</b>	58	173	141	90	231	17	36
<b>CALBUCO</b>	12	36	26	22	48	7	6
<b>COCHAMÓ</b>	3	12	7	8	15	1	2
<b>FRESIA</b>	7	20	12	15	27	5	2
<b>FRUTILLAR</b>	12	20	17	15	32	6	2
<b>LOS MUERMOS</b>	8	21	19	10	29	6	1
<b>LLANQUIHUE</b>	7	17	16	8	24	4	2
<b>MAULLÍN</b>	11	17	13	15	28	4	5
<b>PUERTO VARAS</b>	13	47	37	23	60	6	2
<b>CASTRO</b>	19	48	44	23	67	8	10
<b>ANCUD</b>	21	52	33	40	73	9	7
<b>CHONCHI</b>	12	14	16	10	26	8	3
<b>CURACO DE VÉLEZ</b>	2	10	6	6	12	1	2
<b>DALCAHUE</b>	3	13	6	10	16	6	2
<b>PUQUELDÓN</b>	6	14	12	8	20	2	1
<b>QUEILÉN</b>	7	10	9	8	17	4	2
<b>QUELLÓN</b>	9	14	13	10	23	5	3
<b>QUEMCHI</b>	8	15	13	10	23	4	2
<b>QUINCHAO</b>	9	16	13	12	25	4	3
<b>OSORNO</b>	62	155	144	73	217	17	37
<b>PUERTO OCTAY</b>	6	18	20	4	24	3	2
<b>PURRANQUE</b>	16	18	15	19	34	6	5
<b>PUYEHUE</b>	8	15	12	11	23	4	2
<b>RÍO NEGRO</b>	7	15	15	7	22	6	1
<b>SAN JUAN DE LA COSTA</b>	7	7	5	9	14	3	2
<b>SAN PABLO</b>	No Recepciona do						
<b>CHAITÉN</b>	5	16	16	5	21	3	2
<b>FUTALEUFÚ</b>	4	7	6	5	11	3	2
<b>HUALAIHUÉ</b>	4	10	11	3	14	3	0
<b>PALENA</b>	6	10	10	6	16	2	2
<b>Aysén</b>							
<b>COIHAIQUE</b>	29	31	32	28	60	9	12
<b>LAGO VERDE</b>	1	4	2	3	5	1	0
<b>AISÉN</b>	1	41	26	16	42	8	1
<b>CISNES</b>	8	11	12	7	19	5	0
<b>GUAITECAS</b>	No Recepciona do						
<b>COCHRANE</b>	5	2	5	2	7	3	1
<b>O´HIGGINS</b>	2	4	3	3	6	2	2
<b>TORTEL</b>	1	6	3	4	7	3	0
<b>CHILE CHICO</b>	5	7	7	5	12	2	0
<b>RÍO IBÁÑEZ</b>	3	5	5	3	8	2	0
<b>Magallanes</b>							
<b>PUNTA ARENAS</b>	67	187	136	118	254	15	50

LAGUNA BLANCA	2	10	7	5	12	4	2
RÍO VERDE	3	4	6	1	7	1	2
SAN GREGORIO	2	11	8	5	13	1	0
CABO DE HORNOS	7	9	12	4	16	2	1
PORVENIR	8	23	22	9	31	6	1
PRIMAVERA	3	6	5	4	9	1	2
TIMAUKEL	1	5	3	3	6	2	0
NATALES	10	33	18	25	43	6	4
TORRES DEL PAINE	4	1	3	2	5	2	2
<b>Metropolitana</b>							
SANTIAGO	231	1.068	900	399	1.299	41	167
CERRILLOS	53	132	74	111	185	14	33
CERRO NAVIA	40	189	116	113	229	17	25
CONCHALÍ	47	201	121	127	248	26	14
EL BOSQUE	59	161	93	127	220	14	33
ESTACIÓN CENTRAL	58	266	165	159	324	13	45
HUECHURABA	51	147	84	114	198	13	38
INDEPENDENCIA	36	119	79	76	155	10	26
LA CISTERNA	16	58	29	45	74	11	16
LA FLORIDA	93	316	204	205	409	32	74
LA GRANJA	26	120	77	69	146	12	14
LA PINTANA	73	164	109	128	237	22	48
LA REINA	38	172	138	72	210	10	23
LAS CONDES	132	332	285	179	464	42	75
LO BARNECHEA	66	67	66	67	133	9	61
LO ESPEJO	42	190	85	147	232	13	29
LO PRADO	39	164	83	120	203	16	26
MACUL	46	200	146	100	246	15	46
MAIPÚ	69	471	350	190	540	27	39
ÑUÑO A	133	122	141	114	255	17	61
PEDRO AGUIRRE CERDA	37	190	124	103	227	14	23
PEÑALOLÉN	70	246	149	167	316	18	49
PROVIDENCIA	139	361	247	253	500	45	77
PUDAHUEL	61	187	104	144	248	10	48
QUILICURA	22	72	42	52	94	10	12
QUINTA NORMAL	31	235	156	110	266	19	33
RECOLETA	62	189	137	114	251	13	49
RENCA	21	86	49	58	107	10	12
SAN JOAQUÍN	36	126	76	86	162	10	26
SAN MIGUEL	47	233	144	136	280	16	29
SAN RAMÓN	53	192	116	129	245	19	30
VITACURA	129	142	122	149	271	34	91
PUENTE ALTO	81	195	118	158	276	12	57
PIRQUE	13	25	14	24	38	6	3
SAN JOSÉ DE MAIPO	9	42	30	21	51	9	1
COLINA	22	45	33	34	67	11	5
LAMPA	15	26	13	28	41	9	5

TILTIL	8	28	21	15	36	5	3
SAN BERNARDO	62	257	190	129	319	11	50
BUIN	18	82	48	52	100	5	13
CALERA DE TANGO	9	17	10	16	26	7	2
PAINE	16	46	31	31	62	9	6
MELIPILLA	31	116	79	68	147	11	13
ALHUÉ	6	10	7	9	16	5	1
CURACAVÍ	11	42	21	32	53	26	42
MARÍA PINTO	9	16	13	12	25	4	4
SAN PEDRO	6	11	7	10	17	4	2
TALAGANTE	27	55	41	41	82	15	14
EL MONTE	12	31	22	21	43	3	5
ISLA DE MAIPO	16	19	15	20	35	6	5
PADRE HURTADO	22	30	18	34	52	9	9
PEÑAFLOR	29	75	40	64	104	12	15
<b>Los Ríos</b>							
VALDIVIA	65	142	136	71	207	32	24
CORRAL	6	10	11	5	16	4	2
LANCO	8	29	23	14	37	5	3
LOS LAGOS	11	33	23	21	44	7	2
MÁFIL	6	13	8	11	19	2	1
MARIQUINA	3	22	13	12	25	6	3
PAILLACO	9	28	19	18	37	3	6
PANGUIPULLI	18	39	38	19	57	8	8
LA UNIÓN	18	54	43	29	72	7	9
FUTRONO	9	20	18	11	29	8	1
LAGO RANCO	11	14	13	12	25	2	4
RÍO BUENO	13	38	35	16	51	9	2
<b>Arica y Parinacota</b>							
ARICA	65	345	272	138	410	10	39
CAMARONES	7	7	11	3	14	5	1
PUTRE	7	13	14	6	20	4	2
GENERAL LAGOS	5	8	10	3	13	3	3

TOTAL NACIONAL

26094

3.- Tabla 3: Personal a Contrata

MUNICIPIO	N° Funcionarios a Contrata Profesional	N° Funcionarios a Contrata No Profesionales	N° Funcionarios a Contrata Sexo Masculino	N° Funcionarios a Contrata Sexo Femenio	N° Funcionarios a Contrata	Funcionarios a Contrata pertenecientes al Escalafón Profesional
<b>Tarapaca</b>						
IQUIQUE	37	63	55	45	100	37
ALTO HOSPICIO	4	25	20	9	29	2
POZO ALMONTE	2	22	16	8	24	2
CAMIÑA	4	6	2	8	10	3
COLCHANE	1	3	3	1	4	0
HUARA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
PICA	4	3	2	5	7	1
<b>Antofagasta</b>						
ANTOFAGASTA	32	89	41	80	121	32
MEJILLONES	0	17	10	7	17	0
SIERRA GORDA	5	2	5	2	7	5
TALTAL	1	11	5	7	12	1
CALAMA	17	47	32	32	64	8
OLLAGÜE	1	3	3	1	4	1
SAN PEDRO DE ATACAMA	2	2	2	2	4	2
TOCOPILLA	5	34	21	18	39	5
MARÍA ELENA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
<b>Atacama</b>						
COPIAPÓ	7	37	26	18	44	6
CALDERA	0	16	8	8	16	0
TIERRA AMARILLA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
CHAÑARAL	4	22	7	19	26	0
DIEGO DE ALMAGRO	3	12	6	9	15	0
VALLENAR	13	44	34	23	57	11
ALTO DEL CARMEN	2	2	4	0	4	2
FREIRINA	1	8	2	7	9	0
HUASCO	1	8	3	6	9	1
<b>Coquimbo</b>						

LA SERENA	23	69	64	28	92	13
COQUIMBO	23	74	84	13	97	20
ANDACOLLO	3	14	8	9	17	1
LA HIGUERA	3	4	4	3	7	1
PAIGUANO	2	2	2	2	4	1
VICUÑA	24	14	21	17	38	1
ILLAPEL	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
CANELA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
LOS VILOS	2	14	4	12	16	2
SALAMANCA	12	14	16	10	26	12
OVALLE	8	40	30	18	48	8
COMBARBALÁ	4	13	12	5	17	4
MONTE PATRIA	4	14	7	11	18	4
PUNITAQUI	0	9	4	5	9	0
RÍO HURTADO	4	7	5	6	11	2
<b>Valparaíso</b>						
VALPARAÍSO	22	115	63	74	137	22
CASABLANCA	4	12	9	7	16	0
CONCÓN	3	26	10	19	29	3
JUAN FERNÁNDEZ	0	4	2	2	4	0
PUCHUNCAVÍ	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
QUINTERO	6	28	16	18	34	4
VIÑA DEL MAR	41	149	83	107	190	32
ISLA DE PASCUA	3	19	12	10	22	0
LOS ANDES	14	30	20	24	44	14
CALLE LARGA	5	26	21	10	31	4
RINCONADA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
SAN ESTEBAN	2	15	12	5	17	0
LA LIGUA	1	13	10	4	14	6
CABILDO	4	9	6	7	13	3
PAPUDO	3	13	5	11	16	0
PETORCA	4	18	8	14	22	1
ZAPALLAR	5	17	16	6	22	3
QUILLOTA	8	31	21	18	39	7
CALERA	4	12	9	7	16	3
HIJUELAS	6	12	8	10	18	5
LA CRUZ	2	2	1	3	4	1
NOGALES	3	10	4	9	13	0
SAN ANTONIO	11	66	28	49	77	2
ALGARROBO	9	101	70	40	110	9
CARTAGENA	12	61	26	47	73	4
EL QUISCO	6	44	37	13	50	0
EL TABO	4	48	31	21	52	1
SANTO DOMINGO	9	34	25	18	43	0
SAN FELIPE	14	48	30	32	62	11
CATEMU	1	11	2	10	12	1
LLAILLAY	5	18	13	10	23	0

PANQUEHUE	1	9	3	7	10	1
PUTAENDO	3	9	2	10	12	1
SANTA MARÍA	2	2	2	2	4	2
QUILPUÉ	9	45	21	33	54	9
LIMACHE	1	14	10	5	15	1
OLMUÉ	0	14	8	6	14	0
VILLA ALEMANA	4	43	34	13	47	4
<b>O`Higgins</b>						
RANCAGUA	25	74	69	30	99	25
CODEGUA	2	28	16	14	30	2
COINCO	4	8	5	7	12	3
COLTAUCO	1	13	5	9	14	0
DOÑIHUE	6	3	6	3	9	6
GRANEROS	5	16	13	8	21	3
LAS CABRAS	1	17	13	5	18	0
MACHALÍ	5	14	7	12	19	5
MALLOA	2	11	7	6	13	0
MOSTAZAL	8	13	17	4	21	8
OLIVAR	2	17	11	8	19	2
PEUMO	4	8	4	8	12	2
PICHIDEGUA	2	17	7	12	19	2
QUINTA DE TILCOCO	6	15	13	8	21	2
RENGO	3	24	22	5	27	1
REQUINOA	2	13	7	8	15	2
SAN VICENTE	4	38	23	19	42	4
PICHILEMU	3	25	15	13	28	0
LA ESTRELLA	0	10	4	6	10	0
LITUECHE	0	7	4	3	7	0
MARCHIHUE	1	9	6	4	10	0
NAVIDAD	9	5	5	9	14	0
PAREDONES	2	6	1	7	8	0
SAN FERNANDO	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
CHÉPICA	3	10	6	7	13	2
CHIMBARONGO	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
LOLOL	1	4	3	2	5	1
NANCAGUA	4	11	9	6	15	3
PALMILLA	0	17	9	8	17	0
PERALILLO	2	10	4	8	12	2
PLACILLA	0	7	1	6	7	0
PUMANQUE	1	1	0	2	2	1
SANTA CRUZ	2	13	9	6	15	1
<b>Maule</b>						
TALCA	25	67	64	28	92	16
CONSTITUCIÓN	5	16	12	9	21	4
CUREPTO	1	14	9	6	15	1
EMPEDRADO	0	5	2	3	5	0
MAULE	2	4	6	0	6	2
PELARCO	0	12	9	3	12	0
PENCAHUE	2	6	3	5	8	2
RÍO CLARO	0	14	11	3	14	0

SAN CLEMENTE	3	37	17	23	40	0
SAN RAFAEL	6	11	8	9	17	6
CAUQUENES	5	22	12	15	27	5
CHANCO	1	14	9	6	15	1
PELLUHUE	0	11	7	4	11	0
CURICÓ	35	84	48	71	119	23
HUALAÑÉ	10	16	16	10	26	6
LICANTÉN	1	8	3	6	9	0
MOLINA	8	12	12	8	20	8
RAUCO	1	5	4	2	6	1
ROMERAL	3	8	8	3	11	0
SAGRADA FAMILIA	7	26	15	18	33	7
TENO	9	28	14	23	37	6
VICHUQUÉN	2	9	6	5	11	2
LINARES	7	52	38	21	59	4
COLBÚN	3	8	6	5	11	2
LONGAVÍ	9	11	12	8	20	4
PARRAL	8	12	10	10	20	8
RETIRO	1	12	6	7	13	1
SAN JAVIER	18	34	23	29	52	18
VILLA ALEGRE	2	8	3	7	10	1
YERBAS BUENAS	0	19	14	5	19	0
<b>Bio Bio</b>						
CONCEPCIÓN	35	27	35	27	62	32
CORONEL	30	62	54	38	92	16
CHIGUAYANTE	26	47	33	40	73	20
FLORIDA	2	7	4	5	9	1
HUALQUI	11	38	25	24	49	13
LOTA	3	29	13	19	32	3
PENCO	4	20	14	10	24	3
SAN PEDRO DE LA PAZ	71	55	63	63	126	16
SANTA JUANA	1	13	6	8	14	0
TALCAHUANO	22	68	43	47	90	20
TOMÉ	7	36	29	14	43	6
HUALPÉN	12	70	51	31	82	5
LEBU	1	19	12	8	20	0
ARAUCO	9	18	16	11	27	0
CAÑETE	2	13	8	7	15	0
CONTULMO	5	11	6	10	16	2
CURANILAHUE	5	15	11	9	20	0
LOS ÁLAMOS	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
TIRÚA	4	7	4	7	11	4
LOS ÁNGELES	22	23	23	22	45	23
ANTUCO	2	6	2	6	8	2
CABRERO	2	17	10	9	19	1
LAJA	3	11	6	8	14	3
MULCHÉN	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
NACIMIENTO	4	10	8	6	14	1
NEGRETE	3	12	9	6	15	0
QUILACO	0	4	3	1	4	0

QUILLECO	2	6	4	4	8	2
SAN ROSENDO	0	4	2	2	4	0
SANTA BÁRBARA	2	13	7	8	15	0
TUCAPEL	1	17	10	8	18	1
YUMBEL	2	14	9	7	16	1
<b>ALTO BIOBÍO</b>	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
CHILLÁN	9	62	40	31	71	9
BULNES	10	22	18	14	32	8
COBQUECURA	2	9	9	2	11	2
COLEMU	1	12	10	3	13	0
COIHUECO	2	10	11	1	12	2
CHILLÁN VIEJO	6	10	9	7	16	5
EL CARMEN	3	21	13	11	24	2
NINHUE	0	12	8	4	12	0
ÑIQUÉN	3	12	10	5	15	0
PEMUCO	1	6	3	4	7	0
PINTO	2	9	7	4	11	1
PORTEZUELO	1	7	3	5	8	1
<b>QUILLÓN</b>	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
QUIRIHUE	0	12	9	3	12	0
RÁNQUIL	0	8	2	6	8	0
SAN CARLOS	7	15	6	16	22	5
SAN FABIÁN	2	3	5	0	5	2
SAN IGNACIO	7	31	20	18	38	4
SAN NICOLÁS	3	3	4	2	6	3
TREGUACO	3	18	13	8	21	4
YUNGAY	1	10	7	4	11	0
<b>Araucanía</b>						
TEMUCO	17	123	110	30	140	17
CARAHUE	2	13	11	4	15	0
CUNCO	4	12	10	6	16	0
CURARREHUE	0	12	6	6	12	0
FREIRE	0	20	10	10	20	0
GALVARINO	2	12	8	6	14	0
GORBEA	2	16	9	9	18	2
LAUTARO	1	23	19	5	24	1
LONCOCHE	6	18	14	10	24	6
MELIPEUCO	3	3	4	2	6	3
NUEVA IMPERIAL	5	11	6	10	16	3
PADRE LAS CASAS	4	24	20	8	28	1
PERQUENCO	1	11	8	4	12	1
PITRUFQUÉN	3	22	15	10	25	2
PUCÓN	2	20	17	5	22	2
SAAVEDRA	0	15	11	4	15	0
TEODORO SCHMIDT	2	13	7	8	15	0
TOLTÉN	0	17	10	7	17	0
VILCÚN	3	11	11	3	14	0
VILLARRICA	5	23	16	12	28	2
CHOLCHOL	9	12	7	14	21	0
ANGOL	6	32	19	19	38	6

COLLIPULLI	1	16	6	11	17	0
CURACAUTÍN	1	14	8	7	15	1
ERCILLA	0	11	7	4	11	0
LONQUIMAY	3	6	5	4	9	2
LOS SAUCES	0	10	6	4	10	0
LUMACO	2	7	6	3	9	2
PURÉN	1	13	9	5	14	0
RENAICO	1	9	6	4	10	1
TRAIGUÉN	8	8	7	9	16	6
VICTORIA	2	23	16	9	25	2
<b>Los Lagos</b>						
PUERTO MONTT	17	68	35	50	85	10
CALBUCO	0	0	0	0	0	0
COCHAMÓ	0	4	3	1	4	0
FRESIA	1	12	8	5	13	1
FRUTILLAR	2	10	10	2	12	1
LOS MUERMOS	0	11	9	2	11	0
LLANQUIHUE	3	18	13	8	21	2
MAULLÍN	0	10	7	3	10	0
PUERTO VARAS	4	15	9	10	19	0
CASTRO	10	21	23	8	31	9
ANCUD	6	20	23	3	26	0
CHONCHI	1	8	6	3	9	0
CURACO DE VÉLEZ	1	3	3	1	4	0
DALCAHUE	1	6	5	2	7	1
PUQUELDÓN	1	7	6	2	8	0
QUEILÉN	0	7	7	0	7	0
QUELLÓN	2	10	7	5	12	1
QUEMCHI	6	6	7	5	12	2
QUINCHAO	3	10	8	5	13	0
OSORNO	23	49	40	32	72	16
PUERTO OCTAY	1	9	7	3	10	0
PURRANQUE	1	14	7	8	15	1
<b>PUYEHUE</b>	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
RÍO NEGRO	5	2	4	3	7	3
SAN JUAN DE LA COSTA	3	7	9	1	10	3
SAN PABLO	4	9	8	5	13	1
CHAITÉN	0	9	8	1	9	0
FUTALEUFÚ	1	3	4	0	4	0
HUALAIHUÉ	1	5	1	5	6	0
PALENA	0	4	2	2	4	0
<b>Aysén</b>						
COIHAIQUE	10	28	18	20	38	6
LAGO VERDE	2	2	3	1	4	0
AISÉN	2	12	8	6	14	0
CISNES	2	5	3	4	7	2
<b>GUAITECAS</b>	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
COCHRANE	3	1	2	2	4	0
O´HIGGINS	2	1	1	2	3	0

TORTEL	0	4	3	1	4	0
CHILE CHICO	2	6	4	4	8	0
RÍO IBÁÑEZ	1	3	2	2	4	1
<b>Magallanes</b>						
PUNTA ARENAS	20	59	31	48	79	20
LAGUNA BLANCA	0	4	1	3	4	0
RÍO VERDE	1	2	1	2	3	1
SAN GREGORIO	1	3	3	1	4	0
CABO DE HORNOS	1	3	2	2	4	0
PORVENIR	3	3	3	3	6	0
PRIMAVERA	0	4	4	0	4	0
TIMAUKEL	3	1	2	2	4	0
NATALES	4	22	14	12	26	1
TORRES DEL PAINE	1	3	1	3	4	0
<b>Metropolitana</b>						
SANTIAGO	71	411	336	146	482	71
CERRILLOS	5	68	39	34	73	5
CERRO NAVIA	5	1	2	4	6	5
CONCHALÍ	21	46	30	37	67	18
EL BOSQUE	13	68	45	36	81	7
ESTACIÓN CENTRAL	18	101	69	50	119	18
HUECHURABA	20	43	38	25	63	21
INDEPENDENCIA	6	39	29	16	45	6
LA CISTERNA	18	20	15	23	38	13
LA FLORIDA	13	73	44	42	86	2
LA GRANJA	36	65	57	44	101	35
LA PINTANA	16	40	33	23	56	11
LA REINA	9	41	37	13	50	9
LAS CONDES	65	185	173	77	250	51
LO BARNECHEA	19	57	53	23	76	14
LO ESPEJO	9	67	39	37	76	9
LO PRADO	32	84	66	50	116	32
MACUL	16	29	30	15	45	16
MAIPÚ	17	87	64	40	104	17
ÑUÑO A	12	92	74	30	104	4
PEDRO AGUIRRE CERDA	19	50	46	23	69	17
PEÑALOLÉN	36	45	53	28	81	36
PROVIDENCIA	134	237	228	143	371	127
PUDAHUEL	17	59	46	30	76	17
QUILICURA	22	61	60	23	83	8
QUINTA NORMAL	56	54	54	56	110	10
RECOLETA	7	84	70	21	91	7
RENCA	18	25	29	14	43	12
SAN JOAQUÍN	37	80	58	59	117	34
SAN MIGUEL	15	55	32	38	70	10
SAN RAMÓN	3	54	29	28	57	2
VITACURA	0	122	87	35	122	0
PUENTE ALTO	37	63	54	46	100	36
PIRQUE	3	17	7	13	20	1
SAN JOSÉ DE MAIPO	2	12	4	10	14	2

COLINA	1	23	18	6	24	1
LAMPA	3	22	11	14	25	3
TILTIL	5	21	10	16	26	5
SAN BERNARDO	18	54	34	38	72	18
BUIN	6	22	17	11	28	6
CALERA DE TANGO	6	12	10	8	18	5
PAINE	3	22	13	12	25	3
MELIPILLA	8	27	12	23	35	6
ALHUÉ	1	5	3	3	6	0
CURACAVÍ	1	13	12	2	14	0
MARÍA PINTO	0	9	2	7	9	0
SAN PEDRO	2	4	2	4	6	0
TALAGANTE	14	38	37	15	52	1
EL MONTE	0	17	8	9	17	0
ISLA DE MAIPO	3	21	17	7	24	3
PADRE HURTADO	9	31	27	13	40	0
PEÑAFLORES	13	84	70	27	97	4
<b>Los Ríos</b>						
VALDIVIA	15	56	49	22	71	11
CORRAL	1	5	4	2	6	0
LANCO	1	12	8	5	13	0
LOS LAGOS	3	13	8	8	16	1
MÁFIL	2	12	5	9	14	2
MARIQUINA	3	10	9	4	13	3
PAILLACO	3	10	6	7	13	3
PANGUIPULLI	15	29	33	11	44	15
LA UNIÓN	2	23	13	12	25	2
FUTRONO	4	7	3	8	11	5
LAGO RANCO	0	10	4	6	10	0
RÍO BUENO	0	29	11	18	29	0
<b>Arica Y Parinacota</b>						
ARICA	20	12	19	13	32	20
CAMARONES	0	4	4	0	4	0
PUTRE	0	8	7	1	8	0
GENERAL LAGOS	2	1	1	2	3	2
TOTAL NACIONAL					10700	

#### 4.- Tabla 4: Gasto en Personal

MUNICIPIO	Gasto Personal Planta (M\$)	Límite del 20% Gasto Personal a Contrata (M\$)	Gasto Personal a Contrata (M\$)	Límite del 10% Gasto Personal a Honorarios (M\$)	Gasto Personal a Honorarios (Subt. 21.03) (M\$)	Gasto Personal por Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios (Subt. 21.04.004) (M\$)	Gastos en Personal Municipal (Subtítulo 21) (M\$)
IQUIQUE	3.357.963	671.593	1.330.240	335.796	378.552	1.470.476	7.502.858
ALTO HOSPICIO	1.322.004	264.401	310.255	132.200	101.745	1.158.209	2.994.628
POZO ALMONTE	658.627	131.725	270.155	65.863	76.951	573.870	1.956.051
CAMIÑA	122.779	24.556	81.386	12.278	15.333	93.232	394.594
COLCHANE	175.313	35.063	40.012	17.531	41.139	0	327.703
HUARA	223.641	44.728	38.723	22.364	40.391	369.951	778.096
PICA	288.684	57.737	49.188	28.868	34.718	339.369	966.051
ANTOFAGASTA	5.412.137	1.082.427	1.434.128	541.214	724.888	905.045	8.773.250
MEJILLONES	430.176	86.035	139.407	43.018	31.929	483.554	1.157.613
SIERRA GORDA	391.967	78.393	80.336	39.197	44.242	277.173	879.644
TALTAL	422.141	84.428	109.393	42.214	25.705	281.146	939.705
CALAMA	2.179.802	435.960	629.426	217.980	138.066	1.242.074	4.584.345
OLLAGÜE	194.738	38.948	58.964	19.474	25.055	380	376.619
SAN PEDRO DE ATACAMA	232.440	46.488	52.288	23.244	0	529.820	891.267
TOCOPILLA	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado	No Recepcionado
MARÍA ELENA	369.118	73.824	82.121	36.912	18.698	82.692	626.905
COPIAPÓ	2.221.384	444.277	489.861	222.138	0	2.910.381	5.779.955
CALDERA	474.764	94.953	149.798	47.476	57.336	1.216.090	1.972.982
TIERRA AMARILLA	471.596	94.319	120.140	47.160	60.046	865.477	1.654.056
CHAÑARAL	635.460	127.092	251.636	63.546	68.021	443.199	1.469.906
DIEGO DE ALMAGRO	470.878	94.176	132.552	47.088	227.622	254.603	1.382.127
VALLENDAR	1.269.805	253.961	599.378	126.981	94.671	1.401.057	3.415.351
ALTO DEL CARMEN	223.724	44.745	49.179	22.372	21.818	240.794	582.681
FREIRINA	295.044	59.009	63.257	29.504	29.291	97.786	532.127
HUASCO	376.012	75.202	75.072	37.601	26.746	258.239	883.282
LA SERENA	2.618.164	523.633	797.200	261.816	202.077	2.808.327	7.237.339
COQUIMBO	2.345.426	469.085	731.873	234.543	258.688	7.696.235	11.357.535
ANDACOLLO	335.526	67.105	99.537	33.553	6.481	443.581	946.342
LA HIGUERA	301.077	60.215	67.071	30.108	7.324	69.944	503.682
PAIGUANO	194.202	38.840	38.740	19.420	25.518	23.705	380.778
VICUÑA	502.612	100.522	150.066	50.261	44.918	653.499	1.425.038
ILLAPEL	587.941	117.588	162.291	58.794	47.756	456.945	1.381.817
CANELA	261.472	52.294	67.448	26.147	26.070	126.830	550.948
LOS VILOS	530.820	106.164	131.301	53.082	39.217	598.186	1.458.041
SALAMANCA	632.031	126.406	223.310	63.203	86.361	938.078	1.956.063

<b>OVALLE</b>	1.265.002	253.000	393.455	126.500	158.937	941.270	2.863.222
<b>COMBARBALÁ</b>	342.207	68.441	137.323	34.221	20.348	365.418	917.252
<b>MONTE PATRIA</b>	560.631	112.126	157.397	56.063	50.684	769.370	1.622.340
<b>PUNITAQUI</b>	268.958	53.792	80.872	26.896	23.240	99.504	550.614
<b>RÍO HURTADO</b>	266.082	53.216	67.998	26.608	29.950	74.136	499.007
<b>VALPARAÍSO</b>	6.610.321	1.322.064	1.366.017	661.032	704.174	559.928	9.802.151
<b>CASABLANCA</b>	570.708	114.142	138.889	57.071	58.881	146.338	1.034.249
<b>CONCÓN</b>	808.860	161.772	180.200	80.886	89.284	278.459	1.423.748
<b>JUAN FERNÁNDEZ</b>	180.827	36.165	42.970	18.083	144.329	54.816	497.247
<b>PUCHUNCAVÍ</b>	573.046	114.609	150.553	57.305	61.097	117.346	999.188
<b>QUINTERO</b>	622.244	124.449	253.039	62.224	137.405	150.435	1.621.874
<b>VIÑA DEL MAR</b>	10.276.867	2.055.373	2.664.412	1.027.687	1.213.988	3.734.431	18.569.585
<b>ISLA DE PASCUA</b>	359.808	71.962	228.370	35.981	389.552	331.794	1.455.843
<b>LOS ANDES</b>	1.251.530	250.306	482.374	125.153	102.129	411.308	2.313.817
<b>CALLE LARGA</b>	209.281	41.856	242.963	20.928	0	206.420	697.086
<b>RINCONADA</b>	271.767	54.353	73.983	27.177	48.489	214.126	834.054
<b>SAN ESTEBAN</b>	372.654	74.531	96.016	37.265	28.136	65.785	608.532
<b>LA LIGUA</b>	617.258	123.452	185.566	61.726	59.165	254.247	1.217.169
<b>CABILDO</b>	483.785	96.757	104.668	48.379	48.625	56.749	757.435
<b>PAPUDO</b>	372.017	74.403	90.367	37.202	56.757	201.733	803.323
<b>PETORCA</b>	328.759	65.752	156.110	32.876	67.258	114.403	723.904
<b>ZAPALLAR</b>	398.972	79.794	93.198	39.897	50.983	983.099	1.741.640
<b>QUILLOTA</b>	1.468.613	293.723	390.106	146.861	50.148	1.861.046	3.851.861
<b>CALERA</b>	1.075.126	215.025	226.331	107.513	89.507	374.879	1.827.633
<b>HIJUELAS</b>	445.899	89.180	114.622	44.590	64.013	129.239	822.133
<b>LA CRUZ</b>	207.900	41.580	66.214	20.790	69.965	24.683	617.085
<b>NOGALES</b>	468.233	93.647	152.278	46.823	59.298	94.636	819.845
<b>SAN ANTONIO</b>	1.889.006	377.801	424.632	188.901	149.028	1.484.229	4.284.762
<b>ALGARROBO</b>	595.154	119.031	823.259	59.515	71.702	124.874	1.754.115
<b>CARTAGENA</b>	698.108	139.622	336.372	69.811	60.930	193.687	1.825.891
<b>EL QUISCO</b>	533.985	106.797	366.298	53.399	55.621	152.018	1.281.651
<b>EL TABO</b>	416.629	83.326	147.814	41.663	20.438	124.291	978.049
<b>SANTO DOMINGO</b>	648.770	129.754	210.500	64.877	77.775	252.913	1.424.172
<b>SAN FELIPE</b>	1.238.249	247.650	536.192	123.825	101.178	534.674	2.518.301
<b>CATEMU</b>	330.393	66.079	82.951	33.039	18.200	860	479.213
<b>LLAILLAY</b>	578.557	115.711	192.764	57.856	53.291	89.879	989.248
<b>PANQUEHUE</b>	303.061	60.612	63.007	30.306	29.061	38.994	695.720
<b>PUTAENDO</b>	405.021	81.004	80.008	40.502	34.484	29.111	628.959
<b>SANTA MARÍA</b>	313.361	62.672	41.888	31.336	41.058	63.563	603.690
<b>QUILPUÉ</b>	2.223.270	444.654	451.672	222.327	212.665	433.166	3.636.441
<b>LIMACHE</b>	656.421	131.284	119.893	65.642	58.560	289.670	1.192.518
<b>OLMUÉ</b>	514.651	102.930	118.060	51.465	29.145	96.426	866.179
<b>VILLA ALEMANA</b>	1.617.208	323.442	427.576	161.721	184.269	420.873	2.739.509
<b>RANCAGUA</b>	3.269.358	653.872	960.564	326.936	379.117	1.350.455	6.149.675
<b>CODEGUA</b>	433.199	86.640	206.264	43.320	26.776	71.915	793.321
<b>COINCO</b>	252.164	50.433	104.784	25.216	15.654	246.734	663.360
<b>COLTAUCO</b>	394.537	78.907	119.014	39.454	35.948	72.448	685.927
<b>DOÑIHUE</b>	369.557	73.911	105.373	36.956	27.021	213.299	758.657
<b>GRANEROS</b>	No Recepcionado						
<b>LAS CABRAS</b>	469.792	93.958	119.282	46.979	50.610	380.085	1.127.645
<b>MACHALÍ</b>	617.465	123.493	172.080	61.747	20.232	288.955	1.171.710
<b>MALLOA</b>	398.206	79.641	91.151	39.821	38.310	33.395	631.691
<b>MOSTAZAL</b>	349.990	69.998	119.203	34.999	44.698	787.865	1.358.817

<b>OLIVAR</b>	294.935	58.987	146.856	29.494	62.138	64.424	618.386
<b>PEUMO</b>	401.433	80.287	100.730	40.143	37.599	81.838	667.149
<b>PICHIDEGUA</b>	392.821	78.564	135.210	39.282	26.699	84.627	707.866
<b>QUINTA DE TILCOCO</b>	244.590	48.918	212.913	24.459	9.483	0	537.852
<b>RENGO</b>	1.103.353	220.671	225.678	110.335	105.720	367.803	1.893.318
<b>REQUINOA</b>	453.376	90.675	110.008	45.338	58.055	290.771	985.602
<b>SAN VICENTE</b>	841.944	168.389	363.962	84.194	87.594	179.517	1.537.655
<b>PICHILEMU</b>	449.381	89.876	142.615	44.938	73.548	98.103	938.550
<b>LA ESTRELLA</b>	314.463	62.893	74.211	31.446	23.275	106.103	559.783
<b>LITUECHE</b>	247.347	49.469	59.763	24.735	24.518	106.561	500.084
<b>MARCHIHUE</b>	275.616	55.123	68.565	27.562	21.346	94.537	507.070
<b>NAVIDAD</b>	270.093	54.019	62.909	27.009	0	150.320	611.570
<b>PAREONES</b>	280.460	56.092	60.360	28.046	36.538	106.077	523.473
<b>SAN FERNANDO</b>	917.806	183.561	263.281	91.781	105.159	368.164	1.717.921
<b>CHÉPICA</b>	425.589	85.118	91.255	42.559	37.133	108.863	707.110
<b>CHIMBARONGO</b>	508.508	101.702	222.404	50.851	95.980	227.307	1.141.270
<b>LOLOL</b>	211.171	42.234	56.236	21.117	22.300	132.832	462.480
<b>NANCAGUA</b>	369.330	73.866	127.658	36.933	22.773	183.327	758.930
<b>PALMILLA</b>	331.093	66.219	136.316	33.109	41.576	76.188	631.149
<b>PERALILLO</b>	328.859	65.772	85.153	32.886	22.452	256.010	737.047
<b>PLACILLA</b>	237.755	47.551	56.129	23.776	24.263	70.802	438.191
<b>PUMANQUE</b>	150.123	30.025	16.744	15.012	47.588	0	326.759
<b>SANTA CRUZ</b>	701.381	140.276	129.275	70.138	46.209	112.927	1.040.899
<b>TALCA</b>	2.980.823	596.165	765.893	298.082	367.214	3.639.332	8.101.164
<b>CONSTITUCIÓN</b>	795.317	159.063	234.621	79.532	89.665	596.532	1.863.644
<b>CUREPTO</b>	479.486	95.897	120.981	47.949	28.121	89.158	767.873
<b>EMPEDRADO</b>	275.613	55.123	54.388	27.561	23.439	56.508	476.454
<b>MAULE</b>	360.435	72.087	79.751	36.044	24.483	219.419	755.597
<b>PELARCO</b>	329.050	65.810	74.779	32.905	30.368	52.558	544.983
<b>PENCAHUE</b>	357.971	71.594	70.371	35.797	28.408	1.408	511.880
<b>RÍO CLARO</b>	345.229	69.046	100.952	34.523	36.338	279.324	814.899
<b>SAN CLEMENTE</b>	879.335	175.867	253.644	87.934	88.423	230.585	1.521.222
<b>SAN RAFAEL</b>	342.857	68.571	153.075	34.286	30.173	23.632	631.505
<b>CAUQUENES</b>	955.014	191.003	231.052	95.501	82.168	247.683	1.608.002
<b>CHANCO</b>	334.911	66.982	109.370	33.491	25.698	72.406	646.811
<b>PELLUHUE</b>	296.290	59.258	76.711	29.629	33.477	123.292	706.536
<b>CURICÓ</b>	2.178.129	435.626	1.145.280	217.813	261.926	203.461	3.983.558
<b>HUALAÑÉ</b>	386.897	77.379	187.910	38.690	33.720	74.392	774.635
<b>LICANTÉN</b>	366.442	73.288	82.492	36.644	30.633	170.306	709.192
<b>MOLINA</b>	836.016	167.203	185.423	83.602	92.845	93.235	1.263.771
<b>RAUCO</b>	264.423	52.885	33.176	26.442	26.292	25.518	389.843
<b>ROMERAL</b>	394.464	78.893	94.056	39.446	50.253	89.069	682.031
<b>SAGRADA FAMILIA</b>	481.874	96.375	294.834	48.187	13.093	26.969	897.684
<b>TENO</b>	529.771	105.954	265.713	52.977	25.579	80.453	966.299
<b>VICHUQUÉN</b>	275.065	55.013	88.824	27.507	55.803	25.113	573.676
<b>LINARES</b>	1.941.056	388.211	440.731	194.106	185.787	110.454	2.793.201
<b>COLBÚN</b>	446.406	89.281	108.083	44.641	35.075	246.763	892.374
<b>LONGAVÍ</b>	425.821	85.164	140.628	42.582	45.799	340.342	1.039.180
<b>PARRAL</b>	931.127	186.225	211.471	93.113	75.375	419.067	1.709.131
<b>RETIRO</b>	451.846	90.369	93.982	45.185	40.398	84.482	717.996
<b>SAN JAVIER</b>	735.471	147.094	441.327	73.547	0	208.902	1.459.577
<b>VILLA ALEGRE</b>	429.285	85.857	85.886	42.929	43.237	32.503	710.471
<b>YERBAS BUENAS</b>	459.202	91.840	129.772	45.920	44.222	176.422	1.007.832
<b>CONCEPCIÓN</b>	4.784.166	956.833	898.268	478.417	419.719	434.937	6.855.002

<b>CORONEL</b>	2.178.400	435.680	916.541	217.840	255.017	305.990	3.750.164
<b>CHIGUAYANTE</b>	1.102.141	220.428	740.033	110.214	150.243	329.548	2.421.228
<b>FLORIDA</b>	353.160	70.632	74.981	35.316	35.351	129.166	644.663
<b>HUALQUI</b>	468.635	93.727	375.195	46.864	51.339	248.553	1.230.119
<b>LOTA</b>	1.155.232	231.046	240.354	115.523	115.084	40.475	1.626.684
<b>PENCO</b>	885.512	177.102	164.914	88.551	79.103	322.084	1.577.242
<b>SAN PEDRO DE LA PAZ</b>	1.377.283	275.457	782.861	137.728	176.185	507.184	3.453.928
<b>SANTA JUANA</b>	444.583	88.917	110.709	44.458	14.851	191.209	826.198
<b>TALCAHUANO</b>	3.816.195	763.239	937.955	381.620	301.712	1.174.089	6.396.213
<b>TOMÉ</b>	1.354.980	270.996	374.955	135.498	112.865	588.246	2.956.452
<b>HUALPÉN</b>	1.538.589	307.718	698.437	153.859	130.869	291.915	2.809.301
<b>LEBU</b>	468.862	93.772	147.964	46.886	310.030	112.218	1.095.514
<b>ARAUCO</b>	668.184	133.637	122.238	66.818	40.136	525.844	1.418.440
<b>CAÑETE</b>	542.903	108.581	126.158	54.290	77.724	257.357	1.100.348
<b>CONTULMO</b>	193.249	38.650	72.785	19.325	16.894	124.104	416.461
<b>CURANILAHUE</b>	741.202	148.240	173.521	74.120	71.304	385.579	1.430.422
<b>LOS ÁLAMOS</b>	504.159	100.832	123.671	50.416	48.876	209.537	926.252
<b>TIRÚA</b>	283.164	56.633	73.868	28.316	27.211	140.532	592.003
<b>LOS ÁNGELES</b>	2.899.141	579.828	601.179	289.914	269.322	535.686	4.410.905
<b>ANTUCO</b>	244.612	48.922	69.435	24.461	43.158	13.667	415.651
<b>CABRERO</b>	601.503	120.301	131.858	60.150	56.654	39.085	929.707
<b>LAJA</b>	585.380	117.076	121.914	58.538	34.383	187.523	977.133
<b>MULCHÉN</b>	771.562	154.312	239.113	77.156	77.116	72.167	1.228.703
<b>NACIMIENTO</b>	581.019	116.204	119.411	58.102	53.145	259.153	1.074.402
<b>NEGRETE</b>	386.707	77.341	178.514	38.671	17.428	111.723	788.369
<b>QUILACO</b>	224.688	44.938	34.573	22.469	24.630	89.704	426.611
<b>QUILLECO</b>	331.335	66.267	62.189	33.134	8.092	93.780	539.191
<b>SAN ROSENDO</b>	262.371	52.474	38.178	26.237	25.527	44.020	421.555
<b>SANTA BÁRBARA</b>	488.518	97.704	121.474	48.852	44.627	237.176	939.347
<b>TUCAPEL</b>	351.708	70.342	136.218	35.171	50.652	108.934	753.512
<b>YUMBEL</b>	626.249	125.250	134.907	62.625	52.710	291.838	1.256.480
<b>ALTO BIOBÍO</b>	264.270	52.854	214.927	26.427	35.222	316.209	884.664
<b>CHILLÁN</b>	2.701.240	540.248	661.248	270.124	315.104	863.260	4.905.367
<b>BULNES</b>	491.746	98.349	276.503	49.175	39.200	328.285	1.174.960
<b>COBQUECURA</b>	301.404	60.281	88.427	30.140	38.540	99.641	580.097
<b>COELEMU</b>	456.271	91.254	104.451	45.627	40.736	96.538	752.854
<b>COIHUECO</b>	524.483	104.897	104.893	52.448	49.278	51.249	776.542
<b>CHILLÁN VIEJO</b>	585.374	117.075	162.391	58.537	61.428	301.075	1.194.339
<b>EL CARMEN</b>	475.003	95.001	210.631	47.500	22.459	169.078	928.032
<b>NINHUE</b>	249.546	49.909	96.272	24.955	15.180	90.346	496.483
<b>ÑIQUÉN</b>	397.515	79.503	156.323	39.752	75.186	6.386	692.650
<b>PEMUCO</b>	296.801	59.360	51.629	29.680	25.377	51.515	478.684
<b>PINTO</b>	387.674	77.535	91.035	38.767	32.141	28.865	590.833
<b>PORTEZUELO</b>	225.776	45.155	54.632	22.578	17.447	52.181	450.508
<b>QUILLÓN</b>	454.583	90.917	222.723	45.458	111.411	94.668	949.802
<b>QUIRIHUE</b>	409.749	81.950	92.022	40.975	24.786	56.326	646.734
<b>RÁNQUIL</b>	252.571	50.514	56.632	25.257	14.352	75.549	437.657
<b>SAN CARLOS</b>	1.052.326	210.465	194.520	105.233	43.472	250.210	1.620.744
<b>SAN FABIÁN</b>	238.004	47.601	43.678	23.800	28.817	75.705	424.039
<b>SAN IGNACIO</b>	444.870	88.974	298.130	44.487	15.028	67.417	886.925
<b>SAN NICOLÁS</b>	304.753	60.951	57.828	30.475	29.978	158.014	605.898
<b>TREGUACO</b>	266.274	53.255	172.627	26.627	12.457	115.540	609.460
<b>YUNGAY</b>	460.691	92.138	100.858	46.069	57.504	150.047	839.500
<b>TEMUCO</b>	4.513.050	902.610	1.272.280	451.305	489.434	1.994.312	8.507.100
<b>CARAHUE</b>	606.578	121.316	122.552	60.658	58.160	465.967	1.316.838

CUNCO	409.405	81.881	146.520	40.941	58.592	591.551	1.283.468
CURARREHUE	274.199	54.840	66.034	27.420	24.777	193.272	623.259
FREIRE	489.843	97.969	150.755	48.984	57.040	481.046	1.258.081
GALVARINO	396.953	79.391	102.923	39.695	36.319	168.235	745.530
GORBEA	453.431	90.686	124.133	45.343	46.588	258.188	923.128
LAUTARO	731.199	146.240	199.795	73.120	72.524	599.687	1.716.680
LONCOCHE	700.817	140.163	254.432	70.082	26.817	76.418	1.109.375
MELIPEUCO	296.503	59.301	64.738	29.650	15.889	200.329	620.105
NUEVA IMPERIAL	684.746	136.949	170.179	68.475	45.845	625.236	1.602.314
PADRE LAS CASAS	1.065.127	213.025	228.375	106.513	107.417	1.518.223	3.033.547
PERQUENCO	357.385	71.477	94.084	35.739	40.800	79.811	623.615
PITRUFQUÉN	517.592	103.518	193.225	51.759	48.595	161.596	981.783
PUCÓN	655.178	131.036	219.324	65.518	55.999	559.818	1.809.300
SAAVEDRA	375.381	75.076	128.811	37.538	47.048	397.274	1.025.573
TEODORO SCHMIDT	406.275	81.255	104.939	40.628	42.053	210.679	814.795
TOLTÉN	423.483	84.697	130.427	42.348	39.357	103.423	751.598
VILCÚN	440.754	88.151	97.521	44.075	46.838	446.498	1.080.050
VILLARRICA	1.135.048	227.010	235.387	113.505	73.345	1.012.803	2.609.871
CHOLCHOL	508.355	101.671	115.296	50.836	55.017	178.203	964.672
ANGOL	1.278.145	255.629	328.102	127.815	46.031	625.960	2.346.031
COLLIPULLI	578.688	115.738	131.225	57.869	8.770	413.305	1.185.843
CURACAUTÍN	481.895	96.379	140.505	48.190	59.432	332.627	1.082.175
ERCILLA	367.689	73.538	92.146	36.769	30.588	137.338	690.073
LONQUIMAY	377.693	75.539	88.731	37.769	34.391	452.634	1.048.825
LOS SAUCES	351.773	70.355	65.969	35.177	28.084	143.973	674.816
LUMACO	425.455	85.091	99.140	42.546	36.198	206.513	812.224
PURÉN	424.274	84.855	128.181	42.427	46.573	206.893	906.588
RENAICO	314.520	62.904	62.720	31.452	24.209	201.288	647.023
TRAIQUÉN	547.739	109.548	139.710	54.774	59.877	26.228	819.907
VICTORIA	851.689	170.338	209.331	85.169	89.859	66.891	1.275.747
PUERTO MONTT	3.452.746	690.549	757.043	345.275	297.308	543.554	6.545.139
CALBUCO	645.514	129.103	137.118	64.551	48.318	186.558	1.102.116
COCHAMÓ	221.364	44.273	46.781	22.136	22.770	0	328.993
FRESIA	420.269	84.054	107.312	42.027	38.466	138.758	785.336
FRUTILLAR	406.216	81.243	90.447	40.622	36.569	375.748	1.001.622
LOS MUERMOS	382.947	76.589	85.739	38.295	15.152	240.781	773.440
LLANQUIHUE	489.615	97.923	211.259	48.962	0	29.024	930.001
MAULLÍN	407.430	81.486	98.397	40.743	18.373	25.716	802.321
PUERTO VARAS	684.685	136.937	147.367	68.469	51.186	588.846	1.929.413
CASTRO	983.424	196.685	319.509	98.342	72.225	240.885	1.728.168
ANCUD	1.019.176	203.835	216.085	101.918	37.984	670.533	2.023.117
CHONCHI	457.651	91.530	88.105	45.765	36.063	235.724	890.963
CURACO DE VÉLEZ	197.470	39.494	43.598	19.747	23.673	106.518	438.382
DALCAHUE	392.541	78.508	71.867	39.254	30.915	119.143	663.906
PUQUELDÓN	297.670	59.534	60.273	29.767	27.180	54.951	483.061
QUEILÉN	274.313	54.863	43.737	27.431	21.996	129.042	547.757
QUELLÓN	376.051	75.210	102.288	37.605	36.561	410.563	1.013.387
QUEMCHI	303.456	60.691	68.892	30.346	26.937	277.837	725.878
QUINCHAO	443.706	88.741	111.093	44.371	29.307	140.914	766.138
OSORNO	3.017.978	603.596	750.151	301.798	321.970	424.721	4.760.127
PUERTO OCTAY	383.356	76.671	81.278	38.336	17.058	5.659	528.322
PURRANQUE	532.562	106.512	102.360	53.256	46.453	116.346	870.642
PUYEHUE	365.433	73.087	149.737	36.543	45.277	9.821	632.915

<b>RÍO NEGRO</b>	381.061	76.212	95.491	38.106	19.634	137.972	677.419
<b>SAN JUAN DE LA COSTA</b>	249.797	49.959	85.382	24.980	38.916	297.439	743.257
<b>SAN PABLO</b>	382.760	76.552	127.507	38.276	41.313	49.235	639.392
<b>CHAITÉN</b>	376.518	75.304	100.659	37.652	31.243	220.205	788.362
<b>FUTALEUFÚ</b>	208.427	41.685	48.143	20.843	5.207	195.141	509.453
<b>HUALATHUÉ</b>	267.090	53.418	49.344	26.709	10.943	254.618	632.910
<b>PALENA</b>	273.552	54.710	44.918	27.355	12.843	63.417	437.117
<b>COIHAIQUE</b>	1.350.688	270.138	457.522	135.069	109.314	273.330	2.316.200
<b>LAGO VERDE</b>	173.279	34.656	60.407	17.328	3.828	0	290.416
<b>AISÉN</b>	822.425	164.485	173.000	82.243	81.174	569.894	1.712.141
<b>CISNES</b>	359.459	71.892	83.245	35.946	23.472	179.711	686.606
<b>GUAITECAS</b>	176.613	35.323	57.988	17.661	9.590	166.152	464.165
<b>COCHRANE</b>	161.713	32.343	67.400	16.171	0	351.093	621.972
<b>O´HIGGINS</b>	129.135	25.827	51.974	12.914	0	105.605	325.478
<b>TORTELO</b>	142.999	28.600	36.132	14.300	126.510	510	475.489
<b>CHILE CHICO</b>	237.435	47.487	44.234	23.744	30.420	0	364.811
<b>RÍO IBÁÑEZ</b>	182.757	36.551	53.724	18.276	33.345	258.697	571.100
<b>PUNTA ARENAS</b>	4.006.247	801.249	995.619	400.625	487.060	193.906	5.803.830
<b>LAGUNA BLANCA</b>	252.365	50.473	43.079	25.237	24.734	11.187	403.753
<b>RÍO VERDE</b>	159.712	31.942	39.709	15.971	59.816	953	320.777
<b>SAN GREGORIO</b>	218.724	43.745	43.567	21.872	25.999	2.927	337.227
<b>CABO DE HORNOS</b>	304.761	60.952	68.842	30.476	40.000	243.406	703.044
<b>PORVENIR</b>	491.893	98.379	69.630	49.189	0	58.100	675.284
<b>PRIMAVERA</b>	191.558	38.312	45.490	19.156	18.779	38.754	351.448
<b>TIMAUKEL</b>	152.294	30.459	55.541	15.229	10.039	0	260.739
<b>NATALES</b>	739.996	147.999	236.017	74.000	56.442	282.725	1.392.983
<b>TORRES DEL PAINE</b>	179.485	35.897	59.659	17.949	19.622	0	302.367
<b>SANTIAGO</b>	19.234.289	3.846.858	5.346.461	1.923.429	1.751.337	1.560.491	28.243.209
<b>CERRILLOS</b>	2.535.415	507.083	543.777	253.542	218.857	685.774	4.061.534
<b>CERRO NAVIA</b>	2.541.233	508.247	497.119	254.123	235.715	575.290	3.983.889
<b>CONCHALÍ</b>	2.853.578	570.716	627.974	285.358	119.792	372.904	4.120.937
<b>EL BOSQUE</b>	2.672.251	534.450	714.808	267.225	184.598	1.395.803	5.487.214
<b>ESTACIÓN CENTRAL</b>	3.727.060	745.412	961.783	372.706	255.234	579.921	5.612.139
<b>HUECHURABA</b>	3.199.675	639.935	640.567	319.968	300.325	1.486.737	5.737.525
<b>INDEPENDENCIA</b>	2.092.273	418.455	436.527	209.227	16.180	650.285	3.316.665
<b>LA CISTERNA</b>	2.399.850	479.970	519.512	239.985	55.881	226.091	3.285.964
<b>LA FLORIDA</b>	5.726.545	1.145.309	1.094.042	572.655	325.621	2.230.296	9.545.624
<b>LA GRANJA</b>	1.808.334	361.667	1.135.419	180.833	291.813	1.281.178	4.609.325
<b>LA PINTANA</b>	2.897.927	579.585	565.896	289.793	75.747	1.512.381	5.243.552
<b>LA REINA</b>	2.713.095	542.619	556.194	271.310	267.653	560.265	4.230.597
<b>LAS CONDES</b>	9.788.199	1.957.640	4.008.159	978.820	969.324	2.993.065	18.364.973
<b>LO BARNECHEA</b>	3.206.392	641.278	800.375	320.639	359.709	2.299.531	6.736.140
<b>LO ESPEJO</b>	2.879.178	575.836	781.359	287.918	176.366	528.615	4.480.920
<b>LO PRADO</b>	2.275.568	455.114	1.070.876	227.557	84.351	177.418	3.690.241
<b>MACUL</b>	3.297.769	659.554	611.991	329.777	185.046	789.829	5.017.097
<b>MAIPÚ</b>	7.818.580	1.563.716	1.401.521	781.858	417.023	11.285.460	21.083.382
<b>ÑUÑO A</b>	3.549.619	709.924	1.112.522	354.962	276.256	68.757	5.161.298
<b>PEDRO AGUIRRE CERDA</b>	2.438.173	487.635	651.430	243.817	0	576.941	3.724.992
<b>PEÑALOLÉN</b>	3.867.398	773.480	1.043.442	386.740	88.879	2.045.636	7.144.343
<b>PROVIDENCIA</b>	8.561.082	1.712.216	5.378.060	856.108	686.065	2.050.096	17.165.545

<b>PUDAHUEL</b>	2.937.767	587.553	676.831	293.777	219.466	1.251.240	5.360.164
<b>QUILICURA</b>	1.825.022	365.004	689.656	182.502	161.248	2.449.513	5.269.057
<b>QUINTA NORMAL</b>	2.618.598	523.720	528.370	261.860	135.356	536.311	4.183.492
<b>RECOLETA</b>	3.164.304	632.861	702.871	316.430	353.070	2.082.273	6.379.261
<b>RENCA</b>	1.530.993	306.199	308.846	153.099	63.979	346.254	2.506.778
<b>SAN JOAQUÍN</b>	2.095.577	419.115	1.183.931	209.558	106.229	205.018	3.676.750
<b>SAN MIGUEL</b>	3.209.244	641.849	613.886	320.924	274.891	556.620	4.746.947
<b>SAN RAMÓN</b>	2.852.372	570.474	398.447	285.237	38.092	359.884	3.715.619
<b>VITACURA</b>	5.935.810	1.187.162	1.288.844	593.581	378.389	766.095	8.473.462
<b>PUENTE ALTO</b>	4.253.550	850.710	849.121	425.355	48.616	9.176.151	14.434.995
<b>PIRQUE</b>	552.494	110.499	110.676	55.249	47.153	470.313	1.242.436
<b>SAN JOSÉ DE MAIPO</b>	705.082	141.016	126.678	70.508	60.774	17.910	971.292
<b>COLINA</b>	1.044.495	208.899	237.975	104.450	8.718	1.910.991	3.316.330
<b>LAMPA</b>	622.159	124.432	180.989	62.216	75.114	1.564.314	2.535.381
<b>TILTIL</b>	410.718	82.144	240.066	41.072	22.425	134.315	866.847
<b>SAN BERNARDO</b>	4.069.763	813.953	818.053	406.976	416.284	1.515.805	6.980.359
<b>BUIN</b>	1.130.435	226.087	249.066	113.044	34.265	891.399	2.456.784
<b>CALERA DE TANGO</b>	618.720	123.744	252.146	61.872	34.148	639.690	1.617.426
<b>PAINE</b>	802.400	160.480	229.250	80.240	64.023	690.875	1.838.873
<b>MELIPILLA</b>	1.922.930	384.586	344.202	192.293	145.309	1.064.977	3.583.942
<b>ALHUÉ</b>	287.195	57.439	44.967	28.720	52.942	66.874	492.555
<b>CURACAVÍ</b>	588.573	117.715	108.914	58.857	17.404	541.888	1.304.955
<b>MARÍA PINTO</b>	322.519	64.504	67.626	32.252	20.580	226.772	693.576
<b>SAN PEDRO</b>	262.781	52.556	64.132	26.278	19.057	140.827	552.058
<b>TALAGANTE</b>	1.210.106	242.021	247.135	121.011	92.500	475.646	2.149.907
<b>EL MONTE</b>	625.022	125.004	139.905	62.502	27.113	258.610	1.111.590
<b>ISLA DE MAIPO</b>	566.556	113.311	237.896	56.656	8.350	0	1.392.969
<b>PADRE HURTADO</b>	789.900	157.980	174.133	78.990	75.263	387.324	1.494.085
<b>PEÑAFLORES</b>	1.527.250	305.450	678.093	152.725	132.178	356.394	2.780.938
<b>VALDIVIA</b>	3.038.213	607.643	777.810	303.821	312.093	254.962	4.556.855
<b>CORRAL</b>	264.043	52.809	63.923	26.404	4.950	126.545	509.913
<b>LANCO</b>	507.287	101.457	105.261	50.729	15.934	77.935	752.593
<b>LOS LAGOS</b>	527.588	105.518	143.706	52.759	51.234	59.331	872.507
<b>MÁFIL</b>	251.848	50.370	111.246	25.185	27.419	122.491	566.427
<b>MARIQUINA</b>	427.288	85.458	108.007	42.729	46.288	218.690	859.675
<b>PAILLACO</b>	482.747	96.549	120.806	48.275	38.860	92.930	796.403
<b>PANGUIPULLI</b>	910.892	182.178	295.998	91.089	80.515	731.405	2.190.392
<b>LA UNIÓN</b>	880.646	176.129	234.645	88.065	85.722	91.745	1.361.906
<b>FUTRONO</b>	382.770	76.554	114.650	38.277	41.419	145.910	755.260
<b>LAGO RANCO</b>	380.752	76.150	68.746	38.075	30.804	8.985	552.953
<b>RÍO BUENO</b>	762.852	152.570	225.568	76.285	84.173	351.560	1.487.364
<b>ARICA</b>	4.942.002	988.400	1.153.573	494.200	524.010	2.669.938	10.619.292
<b>CAMARONES</b>	249.404	49.881	67.564	24.940	50.986	18.067	472.085
<b>PUTRE</b>	340.226	68.045	81.021	34.023	29.619	315.332	829.567
<b>GENERAL LAGOS</b>	208.733	41.747	39.949	20.873	16.200	60.809	372.187
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>368.488.591</b>	<b>73.697.722</b>	<b>104.719.923</b>	<b>36.848.872</b>	<b>32.505.888</b>	<b>165.433.960</b>	<b>713.136.674</b>

5.- Tabla 5: Población Municipal

MUNICIPIO	Población Comunal, Estimada por el INE (N°)	Porcentaje de Población Rural (%)	Porcentaje de Población Urbana (%)	Densidad de Población por Km2 (TAS)
IQUIQUE	186.033	2,22	97,78	82,24
ALTO HOSPICIO	103.239	0	100	180,17
POZO ALMONTE	18.540	45,36	54,64	1,35
CAMIÑA	928	100	0	0,42
COLCHANE	1.611	100	0	0,4
HUARA	3.510	100	0	0,34
PICA	22.260	23,29	76,71	2,49
ANTOFAGASTA	384.894	0	100	12,53
MEJILLONES	11.593	3,41	96,59	3,05
SIERRA GORDA	4.013	100	0	0,31
TALTAL	10.418	17,09	82,91	0,51
CALAMA	149.229	1,18	98,82	9,57
OLLAGÜE	244	100	0	0,08
SAN PEDRO DE ATACAMA	10.265	58,19	41,81	0,44
TOCOPILLA	20.720	5,37	94,63	5,13
MARÍA ELENA	3.179	1,64	98,36	0,26
COPIAPÓ	169.656	3,18	96,82	10,17
CALDERA	15.395	0,99	99,01	3,3
TIERRA AMARILLA	13.968	44,74	55,26	1,25
CHAÑARAL	12.445	1,79	98,21	2,16
DIEGO DE ALMAGRO	10.646	6,07	93,93	0,57
VALLENDAR	45.897	10,47	89,53	6,48
ALTO DEL CARMEN	4.791	100	0	0,81
FREIRINA	5.889	48,38	51,62	1,65

<b>HUASCO</b>	7.955	24,54	75,46	4,97
<b>LA SERENA</b>	224.489	8,55	91,45	118,59
<b>COQUIMBO</b>	224.181	7,66	92,34	156,88
<b>ANDACOLLO</b>	8.123	5,42	94,58	26,2
<b>LA HIGUERA</b>	3.951	64,67	35,33	0,95
<b>PAIGUANO</b>	4.584	100	0	3,07
<b>VICUÑA</b>	26.862	30,32	69,68	3,53
<b>ILLAPEL</b>	31.306	28,7	71,3	11,91
<b>CANELA</b>	8.282	77,31	22,69	3,77
<b>LOS VILOS</b>	19.007	21,99	78,01	10,21
<b>SALAMANCA</b>	25.688	40,14	59,86	7,46
<b>OVALLE</b>	113.851	22,42	77,58	29,69
<b>COMBARBALÁ</b>	11.956	63,73	36,27	6,31
<b>MONTE PATRIA</b>	32.249	51,79	48,21	7,39
<b>PUNITAQUI</b>	10.511	57,42	42,58	7,85
<b>RÍO HURTADO</b>	4.334	100	0	2,05
<b>VALPARAÍSO</b>	267.853	0,16	99,84	666,3
<b>CASABLANCA</b>	31.359	25,91	74,09	32,91
<b>CONCÓN</b>	66.522	2,51	97,49	875,29
<b>JUAN FERNÁNDEZ</b>	909	9,57	90,43	6,14
<b>PUCHUNCAVÍ</b>	16.842	14,31	85,69	56,14
<b>QUINTERO</b>	26.567	18,69	81,31	179,51
<b>VIÑA DEL MAR</b>	289.145	0	100	2.370,04
<b>ISLA DE PASCUA</b>	5.306	15,34	84,66	32,35
<b>LOS ANDES</b>	77.445	12,65	87,35	62,06
<b>CALLE LARGA</b>	11.123	54,86	45,14	34,54
<b>RINCONADA</b>	8.194	10,34	89,66	66,62
<b>SAN ESTEBAN</b>	17.937	35,3	64,7	13,17
<b>LA LIGUA</b>	38.958	22,43	77,57	33,5
<b>CABILDO</b>	21.208	34,28	65,72	14,58
<b>PAPUDO</b>	5.717	5	95	34,44
<b>PETORCA</b>	9.771	26,75	73,25	6,44
<b>ZAPALLAR</b>	7.475	6,92	93,08	25,95

<b>QUILLOTA</b>	89.645	13,07	86,93	296,84
<b>CALERA</b>	55.500	5,48	94,52	909,84
<b>HIJUELAS</b>	19.345	53,47	46,53	72,45
<b>LA CRUZ</b>	16.472	16,17	83,83	211,18
<b>NOGALES</b>	26.704	8,88	91,12	65,94
<b>SAN ANTONIO</b>	100.612	4,69	95,31	248,42
<b>ALGARROBO</b>	13.926	27,16	72,84	79,13
<b>CARTAGENA</b>	26.625	7,8	92,2	108,23
<b>EL QUISCO</b>	16.462	6,94	93,06	322,78
<b>EL TABO</b>	12.358	5,62	94,38	124,83
<b>SANTO DOMINGO</b>	9.336	10,99	89,01	17,42
<b>SAN FELIPE</b>	79.607	7,81	92,19	427,99
<b>CATEMU</b>	13.398	48,48	51,52	37,01
<b>LLAILLAY</b>	23.772	30,35	69,65	68,11
<b>PANQUEHUE</b>	7.626	60,42	39,58	62,51
<b>PUTAENDO</b>	17.559	55,64	44,36	11,91
<b>SANTA MARÍA</b>	14.787	22,09	77,91	89,08
<b>QUILPUÉ</b>	166.546	0,85	99,15	310,14
<b>LIMACHE</b>	46.291	9,95	90,05	157,45
<b>OLMUÉ</b>	16.384	24,96	75,04	70,62
<b>VILLA ALEMANA</b>	138.793	1,25	98,75	1.430,86
<b>RANCAGUA</b>	253.189	4,46	95,54	973,8
<b>CODEGUA</b>	12.867	43,37	56,63	44,83
<b>COINCO</b>	7.317	19,67	80,33	74,66
<b>COLTAUCO</b>	17.703	12,18	87,82	78,68
<b>DOÑIHUE</b>	20.750	3,29	96,71	266,03
<b>GRANEROS</b>	31.421	10,13	89,87	278,06
<b>LAS CABRAS</b>	24.114	81,23	18,77	32,19
<b>MACHALÍ</b>	36.516	4,94	95,06	14,12
<b>MALLOA</b>	13.856	62,25	37,75	122,62
<b>MOSTAZAL</b>	27.507	19,3	80,7	52,49
<b>OLIVAR</b>	14.205	63,36	36,64	315,67
<b>PEUMO</b>	15.582	60,47	39,53	101,84
<b>PICHIDEGUA</b>	19.436	66,52	33,48	60,74

<b>QUINTA DE TILCOCO</b>	12.184	59,94	40,06	131,01
<b>RENGO</b>	62.510	26,76	73,24	105,59
<b>REQUINOA</b>	26.510	57,04	42,96	39,39
<b>SAN VICENTE</b>	48.277	33,72	66,28	101,42
<b>PICHILEMU</b>	15.373	19,25	80,75	20,52
<b>LA ESTRELLA</b>	4.881	30,24	69,76	11,22
<b>LITUECHE</b>	5.580	48,57	51,43	9,01
<b>MARCHIHUE</b>	7.902	54,72	45,28	11,97
<b>NAVIDAD</b>	5.459	89,25	10,75	18,2
<b>PAREDONES</b>	6.795	70,51	29,49	12,09
<b>SAN FERNANDO</b>	74.738	22,22	77,78	30,62
<b>CHÉPICA</b>	13.689	58,63	41,37	27,21
<b>CHIMBARONGO</b>	34.786	37,49	62,51	69,85
<b>LOLOL</b>	6.655	72,4	27,6	11,15
<b>NANCAGUA</b>	17.546	56,22	43,78	158,07
<b>PALLMILLA</b>	11.709	67,29	32,71	49,41
<b>PERALILLO</b>	10.595	48,91	51,09	37,44
<b>PLACILLA</b>	8.543	79,49	20,51	58,12
<b>PUMANQUE</b>	3.061	100	0	6,94
<b>SANTA CRUZ</b>	37.297	53,7	46,3	88,8
<b>TALCA</b>	253.742	4,88	95,12	1.093,72
<b>CONSTITUCIÓN</b>	55.778	26,49	73,51	41,5
<b>CUREPTO</b>	9.290	51,3	48,7	8,65
<b>EMPEDRADO</b>	3.974	46,55	53,45	7,03
<b>MAULE</b>	22.381	34,98	65,02	94,04
<b>PELARCO</b>	6.868	55,75	44,25	20,69
<b>PENCAHUE</b>	9.249	64,53	35,47	9,66
<b>RÍO CLARO</b>	13.016	74,68	25,32	30,2
<b>SAN CLEMENTE</b>	39.209	81,05	18,95	8,71
<b>SAN RAFAEL</b>	8.577	45,61	54,39	32,49
<b>CAUQUENES</b>	43.024	31,29	68,71	20,24
<b>CHANCO</b>	9.549	54,18	45,82	18,02
<b>PELLUHUE</b>	8.123	12,79	87,21	21,89
<b>CURICÓ</b>	144.422	16,92	83,08	108,75

<b>HUALAÑÉ</b>	10.380	48,53	51,47	16,5
<b>LICANTÉN</b>	7.729	49,81	50,19	28,31
<b>MOLINA</b>	43.129	36,52	63,48	27,79
<b>RAUCO</b>	9.805	52,36	47,64	31,73
<b>ROMERAL</b>	14.740	81,08	18,92	9,23
<b>SAGRADA FAMILIA</b>	18.674	60,68	39,32	34,01
<b>TENO</b>	28.099	57,82	42,18	45,47
<b>VICHUQUÉN</b>	4.933	64,87	35,13	11,58
<b>LINARES</b>	92.041	22,5	77,5	62,78
<b>COLBÚN</b>	18.654	60,58	39,42	6,43
<b>LONGAVÍ</b>	28.772	66,14	33,86	19,79
<b>PARRAL</b>	37.525	40,4	59,6	22,91
<b>RETIRO</b>	17.119	71,59	28,41	20,7
<b>SAN JAVIER</b>	41.086	52,35	47,65	31,29
<b>VILLA ALEGRE</b>	14.524	56,11	43,89	76,44
<b>YERBAS BUENAS</b>	17.210	87,8	12,2	65,69
<b>CONCEPCIÓN</b>	230.255	2,88	97,12	1.037,18
<b>CORONEL</b>	111.678	5,41	94,59	400,28
<b>CHIGUAYANTE</b>	132.613	0	100	1.841,85
<b>FLORIDA</b>	9.655	58,78	41,22	15,85
<b>HUALQUI</b>	23.211	12,34	87,66	43,71
<b>LOTA</b>	46.980	0	100	345,44
<b>PENCO</b>	54.684	2,15	97,85	506,33
<b>SAN PEDRO DE LA PAZ</b>	100.336	0,36	99,64	887,93
<b>SANTA JUANA</b>	13.499	39,8	60,2	18,47
<b>TALCAHUANO</b>	171.309	0,34	99,66	1.862,05
<b>TOMÉ</b>	56.643	13,54	86,46	114,43
<b>HUALPÉN</b>	83.916	1,45	98,55	1.554,00
<b>LEBU</b>	25.728	8,82	91,18	45,86
<b>ARAUCO</b>	43.628	23,61	76,39	45,64
<b>CAÑETE</b>	34.145	34,06	65,94	44,93
<b>CONTULMO</b>	4.880	49,2	50,8	5,07
<b>CURANILAHUE</b>	29.978	5,04	94,96	30,16

<b>LOS ÁLAMOS</b>	21.420	9,4	90,6	35,76
<b>TIRÚA</b>	11.270	65,69	34,31	18,06
<b>LOS ÁNGELES</b>	207.124	25,4	74,6	118,49
<b>ANTUCO</b>	3.675	38,31	61,69	1,95
<b>CABRERO</b>	31.207	28,7	71,3	48,76
<b>LAJA</b>	20.045	37,53	62,47	58,96
<b>MULCHÉN</b>	27.966	21,27	78,73	14,53
<b>NACIMIENTO</b>	25.881	17,62	82,38	27,68
<b>NEGRETE</b>	8.966	29,02	70,98	57,11
<b>QUILACO</b>	3.586	48,35	51,65	3,19
<b>QUILLECO</b>	10.287	31,4	68,6	9,17
<b>SAN ROSENDO</b>	3.454	16,1	83,9	37,54
<b>SANTA BÁRBARA</b>	15.036	43,31	56,69	11,98
<b>TUCAPEL</b>	13.627	26,96	73,04	14,89
<b>YUMBEL</b>	20.398	49,06	50,94	28,06
<b>ALTO BIOBÍO</b>	11.486	79,04	20,96	5,41
<b>CHILLÁN</b>	179.368	8,56	91,44	351,01
<b>BULNES</b>	21.711	30,39	69,61	51,08
<b>COBQUECURA</b>	4.957	58,6	41,4	8,7
<b>COELEMU</b>	15.068	44,6	55,4	44,06
<b>COIHUECO</b>	24.902	69,48	30,52	14,01
<b>CHILLÁN VIEJO</b>	32.404	11,61	88,39	110,97
<b>EL CARMEN</b>	11.284	55,33	44,67	16,99
<b>NINHUE</b>	5.039	63,46	36,54	12,57
<b>ÑIQUÉN</b>	9.439	94,5	5,5	19,15
<b>PEMUCO</b>	9.141	59	41	16,24
<b>PINTO</b>	11.263	69,35	30,65	9,68
<b>PORTEZUELO</b>	4.843	65,08	34,92	17,17
<b>QUILLÓN</b>	15.538	32,17	67,83	36,73
<b>QUIRIHUE</b>	11.937	28,13	71,87	20,27
<b>RÁNQUIL</b>	4.672	82,9	17,1	18,84
<b>SAN CARLOS</b>	51.406	37,6	62,4	58,82
<b>SAN FABIÁN</b>	3.487	61,28	38,72	2,22
<b>SAN IGNACIO</b>	15.461	34,74	65,26	42,48

<b>SAN NICOLÁS</b>	10.065	62,97	37,03	20,5
<b>TREGUACO</b>	4.836	63,79	36,21	15,45
<b>YUNGAY</b>	18.707	29,47	70,53	22,7
<b>TEMUCO</b>	319.962	6,97	93,03	689,57
<b>CARAHUE</b>	25.376	58,13	41,87	18,92
<b>CUNCO</b>	18.916	61,56	38,44	9,92
<b>CURARREHUE</b>	7.778	78,94	21,06	6,64
<b>FREIRE</b>	28.174	60,79	39,21	30,13
<b>GALVARINO</b>	10.661	77,16	22,84	18,77
<b>GORBEA</b>	15.441	41,61	58,39	22,22
<b>LAUTARO</b>	36.374	33,22	66,78	40,37
<b>LONCOCHE</b>	21.523	36,34	63,66	22,03
<b>MELIPEUCO</b>	5.390	66,14	33,86	4,87
<b>NUEVA IMPERIAL</b>	32.668	39,89	60,11	44,57
<b>PADRE LAS CASAS</b>	77.469	49,82	50,18	193,19
<b>PERQUENCO</b>	7.007	71,97	28,03	21,17
<b>PITRUFQUÉN</b>	24.282	37,11	62,89	41,79
<b>PUCÓN</b>	34.500	56,15	43,85	27,62
<b>SAAVEDRA</b>	13.151	64,33	35,67	32,8
<b>TEODORO SCHMIDT</b>	15.790	43,67	56,33	24,29
<b>TOLTÉN</b>	9.937	31,35	68,65	11,55
<b>VILCÚN</b>	24.044	64,66	35,34	16,92
<b>VILLARRICA</b>	60.644	35,68	64,32	46,97
<b>CHOLCHOL</b>	11.017	56,52	43,48	25,74
<b>ANGOL</b>	51.285	10,21	89,79	42,95
<b>COLLIPULLI</b>	21.112	26,83	73,17	16,29
<b>CURACAUTÍN</b>	15.010	32,36	67,64	9,02
<b>ERCILLA</b>	9.052	81,5	18,5	18,1
<b>LONQUIMAY</b>	11.617	66,64	33,36	2,97
<b>LOS SAUCES</b>	5.994	56,82	43,18	7,05
<b>LUMACO</b>	9.978	59,95	40,05	8,92
<b>PURÉN</b>	11.193	46,88	53,12	24,07
<b>RENAICO</b>	8.889	12,12	87,88	33,29
<b>TRAIQUÉN</b>	17.627	30,69	69,31	19,41

<b>VICTORIA</b>	32.519	29,24	70,76	25,89
<b>PUERTO MONTT</b>	255.128	13,35	86,65	152,5
<b>CALBUCO</b>	36.204	66,19	33,81	61,26
<b>COCHAMÓ</b>	4.261	100	0	1,09
<b>FRESIA</b>	12.119	53,87	46,13	9,48
<b>FRUTILLAR</b>	18.534	23,28	76,72	22,3
<b>LOS MUERMOS</b>	16.140	50,17	49,83	12,95
<b>LLANQUIHUE</b>	18.661	16,62	83,38	44,33
<b>MAULLÍN</b>	13.076	53,94	46,06	15,19
<b>PUERTO VARAS</b>	41.861	28,36	71,64	10,3
<b>CASTRO</b>	55.540	30,42	69,58	117,42
<b>ANCUD</b>	42.175	34,19	65,81	24,07
<b>CHONCHI</b>	15.387	58,45	41,55	11,3
<b>CURACO DE VÉLEZ</b>	4.075	100	0	50,94
<b>DALCAHUE</b>	16.381	36	64	13,22
<b>PUQUELDÓN</b>	3.994	100	0	41,18
<b>QUEILÉN</b>	5.319	55,27	44,73	15,97
<b>QUELLÓN</b>	35.311	30,84	69,16	10,89
<b>QUEMCHI</b>	9.277	69,57	30,43	21,08
<b>QUINCHAO</b>	8.916	51,95	48,05	55,38
<b>OSORNO</b>	166.597	11,48	88,52	175,18
<b>PUERTO OCTAY</b>	9.017	67,12	32,88	5,02
<b>PURRANQUE</b>	20.506	40,14	59,86	14,05
<b>PUYEHUE</b>	11.188	77,75	22,25	7
<b>RÍO NEGRO</b>	12.699	66,64	33,36	10,03
<b>SAN JUAN DE LA COSTA</b>	7.560	88,04	11,96	4,98
<b>SAN PABLO</b>	8.627	65,2	34,8	13,54
<b>CHAITÉN</b>	6.968	38,59	61,41	0,82
<b>FUTALEUFÚ</b>	1.808	45,74	54,26	1,41
<b>HUALAIHUÉ</b>	8.363	35,31	64,69	3
<b>PALENA</b>	1.623	100	0	0,59
<b>COIHAIQUE</b>	59.824	7,7	92,3	Sin dato oficial
<b>LAGO VERDE</b>	912	100	0	Sin dato oficial
<b>AISÉN</b>	27.538	8,22	91,78	Sin dato oficial

<b>CISNES</b>	6.175	43,58	56,42	Sin dato oficial
<b>GUAITECAS</b>	1.887	1,59	98,41	Sin dato oficial
<b>COCHRANE</b>	2.748	18,67	81,33	Sin dato oficial
<b>O ´ HIGGINS</b>	731	100	0	Sin dato oficial
<b>TORTEL</b>	659	100	0	Sin dato oficial
<b>CHILE CHICO</b>	5.400	27,39	72,61	Sin dato oficial
<b>RÍO IBÁÑEZ</b>	2.041	100	0	Sin dato oficial
<b>PUNTA ARENAS</b>	125.712	2,16	97,84	7,04
<b>LAGUNA BLANCA</b>	632	100	0	0,17
<b>RÍO VERDE</b>	356	100	0	0,02
<b>SAN GREGORIO</b>	672	100	0	0,1
<b>CABO DE HORNOS</b>	2.885	17,16	82,84	0,13
<b>PORVENIR</b>	5.671	12,71	87,29	0,58
<b>PRIMAVERA</b>	529	100	0	0,08
<b>TIMAUKEL</b>	924	100	0	0,09
<b>NATALES</b>	21.484	12,66	87,34	0,43
<b>TORRES DEL PAINE</b>	1.218	100	0	0,18
<b>SANTIAGO</b>	156.049	0	100	7.093,14
<b>CERRILLOS</b>	64.307	0	100	3.062,24
<b>CERRO NAVIA</b>	129.630	0	100	11.784,55
<b>CONCHALÍ</b>	101.796	0	100	9.254,18
<b>EL BOSQUE</b>	164.572	0	100	11.755,14
<b>ESTACIÓN CENTRAL</b>	107.335	0	100	7.666,79
<b>HUECHURABA</b>	86.542	0	100	1.923,16
<b>INDEPENDENCIA</b>	48.565	0	100	6.937,86
<b>LA CISTERNA</b>	68.370	0	100	6.837,00
<b>LA FLORIDA</b>	396.684	0	100	5.587,10
<b>LA GRANJA</b>	120.144	0	100	12.014,40
<b>LA PINTANA</b>	201.726	0	100	6.507,29
<b>LA REINA</b>	94.037	0	100	4.088,57
<b>LAS CONDES</b>	291.971	0	100	2.949,20
<b>LO BARNECHEA</b>	115.963	0	100	113,25

<b>LO ESPEJO</b>	95.503	0	100	13.643,29
<b>LO PRADO</b>	88.305	0	100	12.615,00
<b>MACUL</b>	93.943	0	100	7.226,38
<b>MAIPÚ</b>	931.211	0	100	7.001,59
<b>ÑUÑO A</b>	140.531	0	100	8.266,53
<b>PEDRO AGUIRRE CERDA</b>	88.229	0	100	8.822,90
<b>PEÑALOLÉN</b>	250.770	0	100	4.643,89
<b>PROVIDENCIA</b>	126.595	0	100	9.042,50
<b>PUDAHUEL</b>	280.087	0	100	1.421,76
<b>QUILICURA</b>	230.871	0	100	3.980,53
<b>QUINTA NORMAL</b>	83.187	0	100	6.932,25
<b>RECOLETA</b>	119.303	0	100	7.456,44
<b>RENCA</b>	128.323	0	100	5.346,79
<b>SAN JOAQUÍN</b>	73.197	0	100	7.319,70
<b>SAN MIGUEL</b>	68.855	0	100	6.885,50
<b>SAN RAMÓN</b>	81.007	0	100	11.572,43
<b>VITACURA</b>	78.313	0	100	2.796,89
<b>PUENTE ALTO</b>	779.984	0	100	8.863,45
<b>PIRQUE</b>	24.779	11,15	88,85	55,68
<b>SAN JOSÉ DE MAIPO</b>	14.443	41,56	58,44	2,89
<b>COLINA</b>	119.557	17,02	82,98	123,13
<b>LAMPA</b>	69.730	33,67	66,33	154,27
<b>TILTIL</b>	16.431	47,01	52,99	25,16
<b>SAN BERNARDO</b>	319.517	1,04	98,96	2.061,40
<b>BUIN</b>	74.692	12,2	87,8	349,03
<b>CALERA DE TANGO</b>	28.589	25,45	74,55	391,63
<b>PAINÉ</b>	67.648	34,68	65,32	99,78
<b>MELIPILLA</b>	108.122	50,38	49,62	80,39
<b>ALHUÉ</b>	4.634	28,29	71,71	5,48
<b>CURACAVÍ</b>	30.514	46,95	53,05	44,03
<b>MARÍA PINTO</b>	11.879	89,8	10,2	30,07
<b>SAN PEDRO</b>	8.049	100	0	10,21

<b>TALAGANTE</b>	80.162	22,9	77,1	636,21
<b>EL MONTE</b>	31.752	19,15	80,85	269,08
<b>ISLA DE MAIPO</b>	32.554	28,96	71,04	172,24
<b>PADRE HURTADO</b>	51.498	16,36	83,64	635,78
<b>PEÑAFLORES</b>	89.190	5,74	94,26	1.292,61
<b>VALDIVIA</b>	164.581	12,85	87,15	161,99
<b>CORRAL</b>	4.856	39,7	60,3	6,33
<b>LANCO</b>	16.743	34,5	65,5	31,47
<b>LOS LAGOS</b>	21.882	59,1	40,9	12,22
<b>MÁFIL</b>	6.868	46,61	53,39	11,78
<b>MARIQUINA</b>	18.345	37,77	62,23	13,89
<b>PAILLACO</b>	19.900	51,8	48,2	22,21
<b>PANGUIPULLI</b>	35.256	38,4	61,6	10,71
<b>LA UNIÓN</b>	38.351	42,92	57,08	17,95
<b>FUTRONO</b>	15.819	20,32	79,68	7,46
<b>LAGO RANCO</b>	9.291	62,25	37,75	5,27
<b>RÍO BUENO</b>	30.849	61,19	38,81	13,95
<b>ARICA</b>	175.452	8,94	91,06	36,56
<b>CAMARONES</b>	1.771	100	0	0,45
<b>PUTRE</b>	1.172	29,78	70,22	0,2
<b>GENERAL LAGOS</b>	1.220	100	0	0,54