

JURISPRUDENCIA:

"Que, además, considerando que la autorización, rechazo o modificación de una licencia médica se materializa a través de un acto administrativo, en principio son aplicables las disposiciones de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos. Así, el inciso primero del artículo 15 dispone: "Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnado por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales". Por su parte, el artículo 57 establece: "Suspensión del acto. La interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Con todo, la autoridad llamada a resolver el recurso, a petición fundada del interesado, podrá suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso". (Corte Suprema, considerando 6º).

"Que, si bien el artículo 63 del Reglamento de autorización de licencias médicas impone al empleador el deber de adoptar las medidas conducentes al inmediato reintegro, por parte del trabajador, de las remuneraciones o subsidios por incapacidad laboral, ello sólo tiene lugar cuando tales subsidios han sido "indebidamente" percibidos por el trabajador. En consecuencia, la calificación jurídica sobre si un subsidio por incapacidad laboral fue percibido debida o indebidamente, sólo tendrá carácter definitivo e indubitado con la dictación del acto terminal que ponga fin al procedimiento administrativo. En el caso sub judice, el acto terminal es la resolución que dicte la Superintendencia de Seguridad Social conociendo del reclamo interpuesto por la actora en contra de la decisión de la Compin Región de Coquimbo, arbitrio que se encuentra pendiente de resolver respecto de las licencias médicas N°s..." (Corte Suprema, considerando 7º).

"Que del análisis de todas las disposiciones transcritas, se desprende que en el caso sub lite no cabe aplicar lo dispuesto en el inciso primero del artículo 57 de la Ley N° 19.880, pues al encontrarse sometido el asunto a una regulación específica, la que no se pronuncia sobre la suspensión de los efectos del acto administrativo dictado por la Compin estando pendiente el reclamo ante la Superintendencia de Seguridad Social, la normativa debe ser interpretada atendiendo a la finalidad del subsidio por incapacidad laboral, que consiste no sólo en otorgar reposo al trabajador para la superación de su dolencia, sino también garantizar el pago del subsidio, siempre que se reúnan las exigencias legales. La razón es que el subsidio por incapacidad laboral, de ordinario es la única fuente de ingresos del trabajador y su familia." (Corte Suprema, considerando 9º).

"Que, de la manera en que se reflexiona, aparece que el descuento de una parte de las remuneraciones de la actora es ilegal, por cuanto no se encuentra afinado el procedimiento administrativo de reclamo en contra de la decisión de la Compin, de modo que, mientras no se dicte el acto terminal, no cabe calificar el pago de los subsidios por incapacidad laboral como indebido.

Así, al haberse ordenado la cobranza anticipada de las sumas pagadas por licencias médicas rechazadas por la Compin Región de Coquimbo, se ha vulnerado el derecho de propiedad de la recurrente sobre sus remuneraciones, garantizado en el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, cuestión que determina el acogimiento del recurso en la forma que se dirá en lo resolutivo." (Corte Suprema, considerando 10º).

MINISTROS:

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M. y Sr. Mauricio Silva C., y los Abogados Integrantes Sr. Ricardo Abuauad D. y Sr. Julio Pallavicini M.

TEXTOS COMPLETOS:

SENTENCIA DE LA CORTE DE APELACIONES:

Antofagasta, a veinte de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS:

Comparece Ramón Miranda Tapia, en representación de Florida Del Carmen Blanco Cárdenas interponiendo Recurso de Protección en contra de la Corporación Municipal de Desarrollo Social, representada por Rodolfo Gómez Acosta.

Informó la recurrida, solicitando el rechazo del recurso.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: La recurrente deduce su acción de protección de garantías fundamentales impugnando el acto emanado de la recurrida que considera arbitrario e ilegal consistente en el descuento de \$370.080 en su remuneración de enero del presente año por concepto de licencia médica, descuentos que continuarán verificándose hasta el pago íntegro de las licencias médicas, y

que vulneran sus garantías fundamentales consagradas en el artículo 19 N° 1, 16 y 24 de nuestra Constitución Política de la República, solicitando en definitiva se ordene a la recurrida abstenerse de realizar dichos descuentos, mientras no exista una resolución firme y ejecutoriada de la decisión que rechazó sus licencias médicas, y que se ordene la devolución de los montos indebidamente descontados, en virtud de los siguientes argumentos.

Comienza indicando que es parte de la dotación de docentes prestando servicios en las unidades educacionales dependientes de la recurrida, sujetándose su contratación al Estatuto Docente, y en forma supletoria al Código del Trabajo.

En dicho contexto, uno de sus beneficios laborales consiste en que cuando hace uso de licencia médica, esta es pagada directamente por la recurrida, quien posteriormente reembolsará el pago con la entidad previsional.

En efecto, de acuerdo con lo expuesto en los artículos 38 del estatuto citado; 1, 6 y 63 del D.S. N° 3 de 1984 del Ministerio de Salud, o Reglamento sobre Autorización y Tramitación de Licencias Médicas y la jurisprudencia de la Superintendencia de Seguridad Social, las Corporaciones Municipales de Desarrollo Social y Educación se encuentran facultadas para exigir a su personal el reembolso de las remuneraciones pagadas en los periodos que permanecieron con licencias médicas, que en definitiva, fueron rechazadas o reducidas por la ISAPRE o la COMPIN, reembolso que solo podrá exigirse una vez firme la resolución de rechazo o reducción, es decir, agotadas las instancias ante la Superintendencia del ramo.

Así, la recurrente durante el año 2018 hizo uso de 5 licencias médicas, abarcando los periodos entre el 29 de julio y 25 de diciembre de dicho año, las cuales fueron pagadas por la recurrida a la actora, no obstante, fueron rechazadas por la COMPIN. Producto de lo anterior, se dedujo recurso de apelación en contra de la resolución del rechazo ante la Superintendencia en la materia, encontrándose pendiente el recurso, cuya tramitación puede demorar hasta 3 meses, periodo en que los efectos del rechazo se suspenden hasta el pronunciamiento del superior jerárquico.

Destaca que, en enero de 2019, la recurrida descontó de su remuneración la suma de \$370.080, constituyendo dicha conducta un acto arbitrario e ilegal que afecta las garantías constitucionales reclamadas, producto del cual se ha visto privada en la mayor parte del monto de su remuneración, acto que constituye a su juicio una verdadera expropiación, puesto que no existe antecedente jurídico que la respalde.

Finalmente, cita jurisprudencia administrativa, estimando que se cumplen todos los requisitos para que prospere el presente arbitrio.

SEGUNDO: Que Pablo Cornejo Castillo, en representación de la recurrida, solicita el rechazo del recurso por los siguientes motivos:

Reconoce la calidad laboral de la recurrente, y que durante el año pasado ha hecho uso de 5 licencias médicas desde el 29 de julio al 25 de diciembre de dicho año, las cuales motivaron a la Corporación Municipal a proceder al pago del total de sus remuneraciones en cumplimiento del artículo 39 del Estatuto Docente.

Posteriormente, fue notificada de las resoluciones que se pronuncian sobre las reposiciones administrativas presentadas por la recurrente ante la COMPIN, relativas al rechazo de sus licencias médicas, quien resolvió mantener el rechazo de estas. Ante dicha circunstancia, y conforme al artículo 63 del Reglamento de Autorización de Licencias Médicas, procedió a realizar los descuentos respectivos en las remuneraciones de la recurrente a fin de reintegrar los dineros indebidamente pagados.

Enfatiza que la impugnación ante la Superintendencia de Seguridad Social, mal llamado "recurso de apelación", no le impide realizar los descuentos, cuestión que descarta la existencia de un acto arbitrario o ilegal, sumándose a lo expuesto, que la docente el 10 de enero de 2017 presentó postulación a retiro voluntario, y probablemente accederá a dicho beneficio, viéndose seriamente dificultado el cobro de las licencias médicas por el plazo establecido para la prescripción de los derechos laborales. Así, a la fecha la recurrente le adeuda la suma de \$7.401.600.-

Como argumentos de derecho, reitera que el recurso de apelación ante la Superintendencia de Seguridad Social no impide proceder al descuento que por este recurso se impugna, lo anterior, por aplicación del artículo 16 y 39 del Decreto N° 3 de 1984, normas que otorgan la facultad a la COMPIN para, motivadamente, rechazar o disminuir las licencias médicas, y la potestad del trabajador de recurrir administrativamente de la decisión ante la COMPIN, la que conocerá del reclamo en única instancia. De este modo, con el fin de velar por la certeza de las relaciones jurídicas y racionalidad de las actuaciones de autoridad, antes de realizar los descuentos es necesario contar con un acto definitivo dictado por la COMPIN, no encontrándose previsto el reclamo ante la Superintendencia en el citado reglamento, por tanto, no puede producir el efecto de impedir al empleador cumplir su obligación legal de practicar los descuentos, siendo dicho criterio el que ha sido adoptado por la Contraloría General de la República a través de su dictamen N° 56.059 del 29 de julio de 2016.

Finalmente, y en atención a lo expuesto sostiene que el acto no es arbitrario o ilegal, debiendo desestimarse la presente acción, o en subsidio declararse su falta de oportunidad, atendido que a la recurrente se le ha restituido la suma de \$1.687.364 correspondiente a los descuentos de enero y febrero de los corrientes, cumpliendo con la orden de no innovar dictada por este tribunal. Además, se ha dado la instrucción al Departamento de Remuneraciones de suspender los descuentos hasta que no se dicte sentencia en autos. Finalmente, y en subsidio de todo lo planteado, solicita rechazar el recurso ya que no existe un derecho indubitado mientras la Superintendencia no emita su resolución, encontrándose en discusión el momento desde que el empleador se encuentra facultado para realizar los descuentos y reintegrar los dineros percibidos indebidamente por la recurrente.

TERCERO: (eliminado) Que, de los antecedentes del recurso y del informe de la recurrida, se desprende que el acto no es ilegal, puesto que ha sido ejecutado por la Corporación Municipal de Desarrollo Social dentro de las atribuciones que le otorga el artículo 63 de del Decreto N° 3 de 1984 del Ministerio de Salud, relativa a la devolución o reintegro de las remuneraciones o subsidios indebidamente percibidos por el beneficiario de una licencia médica no autorizada, situación que ocurre en la especie, porque la COMPIN ha rechazado las licencias médicas de la recurrente y el recurso interpuesto en virtud del artículo 39 del citado decreto.

CUARTO: (eliminado) Que, tampoco puede considerarse que la actuación de la recurrida es arbitraria, ya que encuentra justificación en la normativa aplicable a la materia, la que como se ha expuesto consideró un procedimiento y la posibilidad de reclamar los rechazos o reducciones de las licencias médicas resueltas por la COMPIN. Así, debe desecharse la alegación de la recurrente en la que sostiene que el reclamo ante la Superintendencia de Seguridad Social suspende los efectos de la resolución que rechazó la impugnación ante la COMPIN, lo anterior, puesto que dicha reclamación no se contempla como recurso en el decreto relativo a licencias médicas. Por lo demás la Ley 16.395 si bien en su artículo 2° letra c) en relación al 39, contempla la posibilidad de la Superintendencia de Seguridad Social resolver las presentaciones, apelaciones y reclamaciones de los trabajadores, no conlleva la suspensión de los efectos del acto recurrido dentro de la tramitación del mismo.

QUINTO: (eliminado) Que, la Contraloría General de la República pronunciándose en la materia ha razonado en el mismo sentido, estimando que, con el fin de velar por la certeza de las relaciones jurídicas y la racionalidad de las actuaciones de la autoridad, la existencia de un procedimiento de revisión del rechazo o disminución de licencias médicas supone la obligatoriedad de atender a la resolución del organismo competente, antes de hacer efectivo el descuento remuneracional. Como corolario de lo anterior, es justamente a contar del pronunciamiento de la COMPIN sobre la impugnación deducida por la recurrente, que su empleador se encuentra facultado legalmente para deducir los descuentos y lograr el reintegro de los dineros indebidamente pagados a la recurrente por licencias médicas rechazadas. Lo anterior, sin perjuicio de lo que pueda eventualmente resolver la Superintendencia del ramo en la materia.

SEXTO: (eliminado) Que, el recurso de protección como acción cautelar de urgencia, carece de las garantías procesales de un juicio declarativo de lato conocimiento, razón por la que solo ampara derechos no controvertidos o indubitados, calidad que no detentan aquellos reclamados como vulnerados por la recurrente, en atención a que en la actualidad se encuentra pendiente de resolución ante la Superintendencia de Seguridad Social el reclamo interpuesto por la actora en virtud de los mismos fundamentos utilizados en el presente arbitrio.

SÉPTIMO: (eliminado) Que, por los motivos reseñados tampoco se colige la conculcación de las garantías fundamentales reclamadas, ya que no ha existido un acto arbitrario y/o ilegal de la recurrida, y los antecedentes que configurarían dicha afectación, se encuentran en conocimiento de la autoridad competente en la materia, la cual es competente y la indicada para zanjar el fondo del asunto discutido.

Por estas consideraciones y atendido, además, lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre la materia, SE RECHAZA, sin costas el recurso de protección deducido por Ramón Miranda Tapia, en representación de Florida Del Carmen Blanco Cárdenas y en en contra de la Corporación Municipal de Desarrollo Social, representada por Rodolfo Gómez Acosta.

Regístrese y comuníquese.

Rol N° 547-2019.-

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Antofagasta integrada por los Ministros (as) Virginia Elena Soublette M., Manuel Antonio Díaz M. y Abogada Integrante Macarena Silva B.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA:

Santiago, cinco de agosto de dos mil diecinueve

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus fundamentos tercero a séptimo, que se eliminan.

Y se tiene además presente:

Primero: Que Florida Blanco Cárdenas deduce recurso de protección en contra de la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Antofagasta, por haber descontado de su remuneración mensual del mes de enero de 2019, la suma de \$370.080 correspondiente al pago anticipado de licencias médicas rechazadas por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez, acción que seguirá materializándose en los meses sucesivos, alegando que ello constituye una vulneración grave a los derechos y garantías establecidos en los numerales 1, 16 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por los fundamentos que expone en el recurso.

Segundo: Que, en su informe, la recurrida sostuvo que durante el año 2018 la actora presentó diversas licencias médicas, procediendo la Corporación Municipal de Desarrollo Social, en su calidad de empleador, al pago total de las remuneraciones durante dicho período. Sin embargo, posteriormente la Compin Región Coquimbo le notificó el rechazo de cinco de esas licencias, razón por la cual y conforme al mandato del artículo 63 del Decreto Supremo N° 3 de 1984 del Ministerio de Salud, procedió a realizar los descuentos respectivos en la remuneración mensual de la recurrente a fin de reintegrar los dineros indebidamente pagados. Agrega que la circunstancia de encontrarse pendiente un recurso de "apelación" ante la Superintendencia de Seguridad Social no obsta al reintegro inmediato de las sumas pagadas indebidamente.

Tercero: Que, a requerimiento de esta Corte, la Superintendencia de Seguridad Social informó mediante Ord. N° 3904 de 20 de mayo de 2019, que con fecha 9 de noviembre de 2018 la actora presentó un reclamo ante dicha superintendencia en contra la decisión de la Compin Región de Coquimbo al rechazar las licencias médicas N°s 56917309, 57327886 y 57363191, el cual fue resuelto revocando la decisión respecto de la licencia N° 56917309 y ratificando la negativa en lo demás. Agrega que, con fecha 09 de abril de 2019, la recurrente presentó un nuevo reclamo por el rechazo de parte de la Compin de sus licencias médicas N°s 3-17297058 y 2-57378211, el que se encontraba pendiente de resolver a la fecha del informe.

Cuarto: Que reiteradamente esta Corte ha expresado que el recurso de protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes consagrados en la Carta Fundamental, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

Quinto: Que, para resolver, conviene precisar el marco normativo aplicable para el caso de rechazo de licencias médicas y del subsidio por incapacidad laboral.

De acuerdo a la normativa contenida en el Decreto Supremo N° 3 de 1984 del Ministerio de Salud, Reglamento de Autorización de Licencias Médicas por las Compín e Instituciones de Salud Previsional, en el caso de trabajadores no afiliados a una Isapre -como ocurre en la especie- la presentación de la licencia debe ser efectuada ante la Compín en cuyo territorio se encuentre el lugar de desempeño del trabajador (art. 2° inciso segundo). En el evento que la Compín rechace o modifique la licencia, el afectado puede reclamar ante la Superintendencia de Seguridad Social en el plazo de seis meses contados desde la emisión de la respectiva resolución de rechazo. Esta última disposición no se encuentra en el Reglamento que nos ocupa, sino en el inciso segundo del artículo 155 del D.F.L. N° 1 de 2005 del Ministerio de Salud, en relación con el artículo 2° letra c) de la Ley N° 16.395, que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social.

Sexto: Que, además, considerando que la autorización, rechazo o modificación de una licencia médica se materializa a través de un acto administrativo, en principio son aplicables las disposiciones de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos. Así, el inciso primero del artículo 15 dispone: "Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnado por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales". Por su parte, el artículo 57 establece: "Suspensión del acto. La interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Con todo, la autoridad llamada a resolver el recurso, a petición fundada del interesado, podrá suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso".

Séptimo: Que, si bien el artículo 63 del Reglamento de autorización de licencias médicas impone al empleador el deber de adoptar las medidas conducentes al inmediato reintegro, por parte del trabajador, de las remuneraciones o subsidios por incapacidad laboral, ello sólo tiene lugar cuando tales subsidios han sido "indebidamente" percibidos por el trabajador. En consecuencia, la calificación jurídica sobre si un subsidio por incapacidad laboral fue percibido debida o indebidamente, sólo tendrá carácter definitivo e indubitado con la dictación del acto terminal que ponga fin al procedimiento administrativo. En el caso sub judice, el acto terminal es la resolución que dicte la Superintendencia de Seguridad Social conociendo del reclamo interpuesto por la actora en contra de la decisión de la Compín Región de Coquimbo, arbitrio que se encuentra pendiente de resolver respecto de las licencias médicas N°s 3-17297058 y 2-57378211.

Octavo: Que, asimismo, considerando la naturaleza del vínculo que une a las partes, es preciso atender a lo dispuesto en el artículo 36 del D.F.L. N° 1 de 1996 del Ministerio de Educación, sobre Estatuto Docente, el cual prescribe que: "Tendrán derecho a licencia médica, entendida ésta como el derecho que tiene el profesional de la educación de ausentarse o de reducir su jornada de trabajo durante un determinado lapso, con el fin de atender al restablecimiento de la salud, en cumplimiento de una prescripción profesional certificada por un médico cirujano, cirujano dentista o matrona, según corresponda, autorizada por el competente Servicio de Salud o Institución de Salud Previsional, en su caso. Durante su vigencia el profesional de la educación continuará gozando del total de sus remuneraciones".

Noveno: Que del análisis de todas las disposiciones transcritas, se desprende que en el caso sub lite no cabe aplicar lo dispuesto en el inciso primero del artículo 57 de la Ley N° 19.880, pues al encontrarse sometido el asunto a una regulación específica, la que no se pronuncia sobre la suspensión de los efectos del acto administrativo dictado por la Compin estando pendiente el reclamo ante la Superintendencia de Seguridad Social, la normativa debe ser interpretada atendiendo a la finalidad del subsidio por incapacidad laboral, que consiste no sólo en otorgar reposo al trabajador para la superación de su dolencia, sino también garantizar el pago del subsidio, siempre que se reúnan las exigencias legales. La razón es que el subsidio por incapacidad laboral, de ordinario es la única fuente de ingresos del trabajador y su familia.

Décimo: Que, de la manera en que se reflexiona, aparece que el descuento de una parte de las remuneraciones de la actora es ilegal, por cuanto no se encuentra afinado el procedimiento administrativo de reclamo en contra de la decisión de la Compin, de modo que, mientras no se dicte el acto terminal, no cabe calificar el pago de los subsidios por incapacidad laboral como indebido. Así, al haberse ordenado la cobranza anticipada de las sumas pagadas por licencias médicas rechazadas por la Compin Región de Coquimbo, se ha vulnerado el derecho de propiedad de la recurrente sobre sus remuneraciones, garantizado en el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, cuestión que determina el acogimiento del recurso en la forma que se dirá en lo resolutive.

Undécimo: Que, finalmente, atendido que la recurrida restituyó a la actora los dineros descontados durante los meses de enero y febrero de 2019, por la suma total de \$1.382.160, no se ordenará su reintegro, por carecer la petición de oportunidad.

Por estas consideraciones, y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, se revoca la sentencia apelada de veinte de marzo de dos mil diecinueve, y en su lugar se acoge el recurso de protección deducido por doña Florida Blanco Cárdenas, sólo en cuanto se dejan sin efecto los descuentos ordenados por la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Antofagasta, materializados en la liquidación de remuneraciones de los meses de enero y febrero de 2019 de la recurrente, por la

suma total de \$1.382.160, debiendo dicha Corporación abstenerse, en lo sucesivo, de efectuar tales descuentos en tanto no exista un pronunciamiento definitivo de la Superintendencia de Seguridad Social.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante Sr. Pallavicini.

Rol N° 8.595-2019.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M. y Sr. Mauricio Silva C., y los Abogados Integrantes Sr. Ricardo Abuauad D. y Sr. Julio Pallavicini M.