

LOS REINTEGROS POR LICENCIA MÉDICA
EN LAS CORPORACIONES MUNICIPALES.
COMENTARIO AL DICTAMEN N° E195929N25,
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,
DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2025

*Camilo Sánchez Villagrán**

*Patrick Poblete Sandoval***

I. DICTAMEN N° E195929N25, DE LA CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA, DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2025

1. ANTECEDENTES

La Corporación Municipal de San Miguel solicita un pronunciamiento acerca de la procedencia de que dicho organismo otorgue a sus trabajadores, sujetos al Código del Trabajo, el derecho a obtener el pago íntegro de sus remuneraciones, durante el periodo en que hagan uso de licencias médicas.

2. FUNDAMENTO JURÍDICO

Al respecto, es posible señalar que las corporaciones municipales creadas al amparo del artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior –carácter que posee la entidad recurrente–, son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuya finalidad es gestionar los servicios traspasados del área de educación, salud y atención al menor, constituidas según las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, tal como se señaló en el dictamen N° 21.894, de 2015.

En este sentido, se debe destacar que, según se indicó en el dictamen N° E160316, de 2021, las corporaciones municipales constituyen el medio para que los municipios cumplan con algunas de sus labores, desarrollando al efecto una función pública con la que satisfacen determinadas necesidades de la comunidad local.

*Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Magíster en Derecho Público, Universidad Santo Tomás. Profesor de Derecho Político y Derecho Constitucional, Universidad Santo Tomás. Coordinador Legal y Corporativo, Corporación Municipal de San Miguel. Correo electrónico: csanchez59@santotomas.cl

**Ingeniero Civil Industrial. Licenciado en Ciencias de la Ingeniería, Universidad del Desarrollo. Magíster en Pensamiento Político, Universidad San Sebastián. Secretario General, Corporación Municipal de San Miguel. Correo electrónico: ppobletes@udd.cl

Para dichos propósitos, perciben financiamiento de origen fiscal, y aportes y subvenciones de las municipalidades. Tales fondos públicos se encuentran destinados a una finalidad concreta, de modo que únicamente pueden ser empleados en los objetivos específicos para los que fueron conferidos.

Luego, las corporaciones municipales están sometidas a un régimen jurídico especial de Derecho Público que rige a estas entidades y a los municipios que las constituyen e integran, a diferencia de lo que acontece con otras entidades completamente privadas, por lo que no corresponde entender que se trata de instituciones cuyos recursos puedan ser empleados libremente (aplica dictamen N° 50.153, de 2013).

Por su parte, conforme con el criterio contenido en el dictamen N° E20443, de 2025, en virtud de los artículos 6°, 16, inciso segundo, y 25 de la Ley N° 10.336, y 136 de la Ley N° 18.695, las corporaciones municipales se encuentran sujetas a la fiscalización de esta Contraloría General, para los efectos de cautelar el uso y destino de sus recursos, el cumplimiento de sus fines, la regularidad de sus operaciones y hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados.

Enseguida, es admisible mencionar que fiscalizar el cumplimiento de los fines y la regularidad de las operaciones incluye comprobar que aquellas entidades sujeten su actuar al ordenamiento jurídico, sin que ello implique pronunciarse respecto de reclamaciones por derechos laborales, asuntos que competen a la Dirección del Trabajo.

Precisado lo anterior, es oportuno anotar que el artículo 1°, del Decreto N° 3, de 1984, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento de Autorización de Licencias Médicas por las Compañías e Instituciones de Salud Previsional, establece que durante la vigencia de una licencia médica se podrá gozar de un subsidio de incapacidad laboral con cargo a la entidad de previsión, institución o fondo especial respectivo, o de la remuneración regular de su trabajo, o de ambas, en la proporción que corresponda.

Finalmente, el artículo 19 del decreto con fuerza de ley N° 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que fija normas comunes para los subsidios por incapacidad laboral de los trabajadores dependientes del sector privado, prevé que el pago de los subsidios corresponde a la entidad de salud que deba otorgarlos o al empleador, si lo ha convenido con la entidad otorgante.

3. ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN

Ahora bien, es preciso señalar que tanto el citado decreto N° 3, de 1984, del Ministerio de Salud, como el decreto con fuerza de ley N° 44, de 1978, regulan la forma en que deben ser retribuidos los trabajadores de las corporaciones municipales durante el periodo en que hacen uso de licencias médicas, sin que se advierta normativa alguna que autorice a dichos organismos para destinar recursos públicos, con el fin de anticiparles el pago de dichos estipendios u otorgarles montos mayores a los establecidos en la normativa vigente.

Lo anterior, resulta concordante con el hecho de que, en materia de administración de recursos públicos, como expresión del principio de juridicidad, el Estado y sus organismos deben observar el de legalidad del gasto, consagrado, especialmente, en los artículos 6°, 7° y 100 de la Carta Fundamental; 2° y 5° de la Ley N° 18.575; 56 de la Ley N° 10.336; en el decreto Ley N° 1.263, de 1975,

y en las leyes anuales de presupuesto, de modo que los gastos que se autoricen con cargo a tales fondos, solo se pueden emplear en los fines que expresamente el ordenamiento jurídico contempla.

Además, admitir la posibilidad de pactar beneficios como el que se consulta, podría implicar un daño a la eficiencia con que las corporaciones municipales deben gestionar sus recursos financieros, según se ordena en los artículos 3°, inciso segundo, y 5°, inciso primero, de la Ley N° 18.575, toda vez que por esta vía se pueden otorgar derechos excesivos que menoscaben su patrimonio (aplica dictamen N° 25.694, de 2005).

En consecuencia, resulta improcedente que una corporación municipal destine recursos públicos para anticipar el pago de sus estipendios a los trabajadores que hacen uso de licencias médicas u otorgarles montos mayores a los establecidos en la normativa vigente.

Saluda atentamente a Ud.,
Dorothy Pérez Gutiérrez
Contralora General de la República

II. COMENTARIO

La naturaleza *sui generis* de las corporaciones municipales está determinada por un doble factor. Primero, por ser corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, específicamente sujetas a la regulación del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, sea que se hayan creado conforme con lo dispuesto por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, del año 1980, del Ministerio del Interior, o bien, de acuerdo con las reglas contenidas en el Título VI del DFL N° 1, del año 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Segundo, debido a que cumplen una verdadera función pública, atendida la naturaleza de las necesidades que contribuyen a satisfacer en las comunidades locales –en materias de salud, educación, cultura, deporte, etc.–, y atendida también la forma de cumplir con dicha función, esto es, principalmente mediante la administración de recursos provenientes de las municipalidades. Esto último ha motivado varios dictámenes de la Contraloría General de la República (en adelante “Contraloría”), en los que se han hecho aplicables a las corporaciones municipales diversas normas que, típicamente, rigen solo para el sector público, entre las que destacan las leyes N° 19.880 (LBPA), N° 19.886 (ley de compras públicas), N° 20.285 (ley de transparencia), entre otras, configurándose así una especie de “administrativización de las corporaciones municipales” (Rojas, 2023).

Esta misma naturaleza *sui generis* es la que, en la práctica, permite que al interior de las corporaciones municipales convivan trabajadores sujetos a regímenes laborales distintos. Así, quienes cumplen funciones en materia de salud se rigen por un estatuto de derecho público, principalmente contenido en la Ley N° 19.378 que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal. Lo mismo ocurre con quienes cumplen funciones en materia educacional, que se rigen, principalmente, por la Ley N° 18.883 que aprueba el Estatuto Administrativo

para Funcionarios Municipales. Esta situación difiere de quienes se desempeñan en la administración central de las corporaciones municipales y en otras áreas como cultura, deporte y desarrollo local, que se rigen por un estatuto de derecho privado contenido principalmente en el Código del Trabajo.

La diferencia en la naturaleza del vínculo contractual señalada, genera a su vez una diferencia operacional significativa: están regidos por horarios distintos, se encuentran sometidos a estatutos de responsabilidad diferenciados y los beneficios que perciben en el ejercicio de sus funciones dependen del tipo de vínculo que une al funcionario o trabajador con la corporación municipal empleadora.

Esta última diferencia, especialmente en lo que refiere al adelanto del pago de la remuneración en el contexto de uso de una licencia médica, ha intentado ser resuelta en las corporaciones municipales mediante una “equiparación” del beneficio en el Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad, y respecto de dicha decisión es que la Contraloría se ha pronunciado en el dictamen N° E195929N25, de fecha 18 de noviembre de 2025.

Al respecto, es necesario recordar que, durante un período de licencia médica, los funcionarios gozan del beneficio de pago íntegro de sus remuneraciones en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 del Estatuto Administrativo. En cambio, la forma de pago de la remuneración en el contexto de uso de licencias médicas por parte de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo está determinada, como ha señalado la Contraloría, por el Decreto N° 3, de 1984, del Ministerio de Salud, y por el DFL N° 44, de 1978, conforme con lo establecido, los trabajadores podrán “gozar de subsidio de incapacidad laboral con cargo a la entidad de previsión, institución o fondo especial respectivo, o de la remuneración regular de su trabajo o de ambas en la proporción que corresponda”, lo que en la práctica se traduce en que, en virtud de convenios celebrados entre empleadores y entidades previsionales, el primero tramita la licencia médica ante el segundo y, luego de recibir el subsidio por incapacidad laboral, se le paga al empleador.

El problema abordado por la Contraloría surge, específicamente, debido a que las corporaciones municipales decidieron extender los efectos del beneficio en diversos sentidos: adelantando el pago de las licencias médicas de los trabajadores regidos por Código del Trabajo mediante el pago íntegro de sus remuneraciones, pagando los días de carencia –para el caso de licencias médicas inferiores a 11 días–, y pagando en exceso del tope imponible de cada trabajador.

Es esto lo que, en definitiva, genera un debate respecto del correcto uso de los recursos públicos y motiva la consulta realizada por la nueva administración de la Corporación Municipal de San Miguel a la Contraloría. Debate que surge, recordemos, atendida las finalidades para las que han sido creadas las corporaciones municipales y la forma de cumplirlas, esto es, vía administración y ejecución de recursos provenientes mayoritariamente de la Administración.

Y la respuesta contenida en el dictamen de esta Entidad de Control es, además de clara, concordante con los principios que deben orientar la actividad de la Administración, en todo momento y lugar: en derecho público –y ahora en personas jurídicas de derecho privado que administran recursos públicos–, solo es posible hacer aquello que está previa y expresamente autorizado por ley, de manera tal que no cabe la posibilidad que, las corporaciones municipales, puedan decidir qué hacer o no hacer con los recursos que les hayan sido traspasados desde la Administración, sin perjuicio que dichos ingresos sean considerados

como patrimonio propio de estas entidades sometidas a un régimen *sui generis*, como se ha comentado.

Hállese aquí, en consecuencia, la discrepancia acerca de los límites a la libertad que poseen las administraciones para destinar recursos públicos en la entrega de beneficios o compensaciones a trabajadores –muchas veces directivos– que, si bien son regidos por un estatuto laboral privado, cumplen una función pública con recursos provenientes de la Administración

En el sector estrictamente privado –siguiendo la nomenclatura Contralora–, cuando en algún punto del flujo de la toma de decisiones se ubica el propietario de los recursos financieros, o algún representante suyo, el dilema de la destinación de estos recursos es virtualmente inexistente. En cambio, en el manejo de recursos públicos, ha existido en los hechos un espacio de discrecionalidad en que, quien administra, ha podido definir la destinación de estos recursos a beneficios sin un mandato expreso para ello. Es un asunto que acaba de encontrar un límite en el pronunciamiento de Contraloría y que, en primer y último término, obedece a la interpretación armónica de nuestro ordenamiento jurídico, sustentada principalmente en el principio de juridicidad, conforme con ello, la autoridad, cualquiera esta sea, debe sujetar su obrar al Derecho. Pertinente es la referencia, en este punto, a la clásica definición del maestro profesor Dr. Eduardo Soto Kloss del principio de juridicidad, entendido como la “sujeción integral a Derecho de los órganos del Estado, tanto en su ser como en su obrar” (SOTO KLOSS, 1996).

En este sentido, son al menos dos los desafíos que se plantean con el dictamen N° E195929N25.

En primer lugar, la búsqueda por resituar en la posición que corresponde al interior de la gestión pública, a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia, fundantes del deber de buen uso de los recursos públicos.

En segundo lugar, buscar en todos los ámbitos de cumplimiento de una función pública –sea desde un órgano de la Administración o desde una corporación de derecho privado–, el mayor e íntegro cumplimiento del principio de Servicialidad del Estado, conforme al cual el Estado y sus organismos no solo están obligados a cumplir su finalidad de alcanzar el bien común, sino que también a hacerlo de forma eficiente en la administración de recursos de origen fiscal (SOTO KLOSS, 1995), lo que produce, sin dudas, un impacto en el servicio que reciben las comunidades locales, sea que la satisfacción de sus necesidades públicas diga relación con materias de salud, educación, cultura, desarrollo social o deporte.

Corresponderá, probablemente, que esta disputa –de política pública– sea abordada en un futuro por el legislador, especialmente en lo que refiere a los beneficios que puedan ser otorgados con recursos públicos a trabajadores regidos por un estatuto laboral privado en corporaciones municipales.

III. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROJAS OPAZO, Jaime (2023): La administrativización de las Corporaciones Municipales: revisión a partir del Dictamen 160.316, de 2021 de la Contraloría General de la República. *Revista de Derecho Público* (98). <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2023.71323>

- SOTO KLOSS, Eduardo. (1996): *Derecho Administrativo*, tomo II. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- SOTO KLOSS, Eduardo. (2016): La servicialidad del Estado, base esencial de la institucionalidad. *Revista de Derecho Público* (57/58), págs. 13-28. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i57/58.43339>