Gobierno de Chile

TRABAJANDO PARA USTED

gob.cl

Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud
Subdepartamento de Regulación

SUPERINTENDENCIA DE SALUD

RESOLUCIÓN EXENTA IF N° 13656

SANTIAGO, 20 NOV 2026

VISTO:

Lo dispuesto en los artículos 110, 113, 114 y demás pertinentes del DFL N°1, de 2005, del Ministerio de Salud; la Resolución N°36, de 2024, de la Contraloría General de la República; la Resolución RA N°882/182/2023 de la Superintendencia de Salud, y

CONSIDERANDO:

1.- Que la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud, a través de la Circular IF/N°535, de fecha 14 de septiembre de 2026, impartió instrucciones acerca de la prohibición de compensación de las obligaciones de las isapres con los empleadores del sector público cuyos trabajadores hagan uso de licencia médica.

2.- Que, dentro del plazo legal, la **Isapre Nueva Masvida**, mediante presentación ingreso N°17659, de fecha 22 de septiembre de 2026, ha interpuesto recurso de reposición en contra de las instrucciones impartidas en la citada normativa. Además, en la suma de su escrito, anunció recurso jerárquico en forma subsidiaria, para ante el Superintendente de Salud, pero no lo presentó en el cuerpo del libelo.

3.- Que la recurrente comienza su recurso de reposición arguyendo que la cuestión se inserta en una controversia pendiente y jurídicamente debatida, pues Nueva Masvida interpuso recurso de reposición contra el Dictamen N°D336/2026 de la Contraloría General de la República, cuya resolución se encuentra pendiente. Asimismo, la Excma. Corte Suprema, en sentencias de 18 de junio y 20 de agosto de 2026, roles N°1.318-2026 y N°15.141-2026, rechazó recursos de protección deducidos por empleadores públicos a propósito de compensaciones efectuadas por esa Isapre, razonando que no existía un derecho preexistente e indubitado y que la discusión acerca de deudas recíprocas excedía la naturaleza cautelar de dicha acción.

Como **primer fundamento** de su recurso, expone que la compensación es un modo de extinguir las obligaciones reconocida y regulada en los artículos 1.655 y siguientes del Código Civil.

Cita que el art.1655 señala que: "Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas, del modo y en los casos que van a explicarse".

Por su parte, el art. 1656 establece los requisitos para que opere la compensación, señalando que *"La compensación se opera por el solo ministerio de la ley y aun sin conocimiento de los deudores; y ambas deudas se extinguen recíprocamente hasta la concurrencia de sus valores, desde el momento que una y otra reúnen las calidades siguientes:*
1a. Que sean ambas de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad;
2a. Que ambas deudas sean líquidas;

3a. Que ambas sean actualmente exigibles.

Las esperas concedidas al deudor impiden la compensación; pero esta disposición no se aplica al plazo de gracia concedido por un acreedor a su deudor."

Así, la compensación extingue "por el solo ministerio de la ley" las deudas recíprocas hasta la concurrencia de sus valores en caso de que concurran los requisitos establecidos en el art. 1656 previamente transcrito.

Agrega que los tribunales de justicia han señalado que: *"De acuerdo a la doctrina la expresión compensar implica la idea de comparar, balancear dos cosas para equipararlas. Legalmente consiste en que, si dos personas son recíprocamente acreedoras y deudoras y se cumplen los demás requisitos legales, se extinguen ambas obligaciones hasta la concurrencia de la de menor valor, por lo que se dice que la compensación constituye un doble pago abreviado. Tradicionalmente se ha definido la compensación como "un modo de extinguir las obligaciones recíprocas de dos personas que son deudoras una de la otra hasta la concurrencia de la de menor valor, o hasta por el monto en que ambas coinciden"*. (Víctor Vial del Río, Manual de las Obligaciones en el Código Civil Chileno, Editorial Biblioteca Americana, noviembre de 2007, página 364).

De ahí que, si bien la compensación tiene evidentemente un efecto extintivo, y por ello el Código la trata entre los modos de liberación del deudor, es un equivalente al pago. No es el cumplimiento mismo, únicamente porque materialmente, por lo menos, uno de los deudores no lo hace, pero la ley da por cumplidas las obligaciones recíprocas a fin de evitar un doble pago inútil (René Abeliuk Manasevich, "Las Obligaciones", Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, 2001, pág. 648 y 649)". (Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Ingreso de Corte N°2795-2019).

A su vez, respecto a la forma en que dicho modo de extinguir produce sus efectos, los tribunales de justicia, han dicho: *"Que para que proceda dicho modo de extinguir de pleno derecho, es necesario como antes se dijo, que las dos partes sean recíprocamente deudoras, tal y como lo exige el artículo 1657 del Código Civil, debiendo cumplirse además con los presupuestos contemplados en el artículo 1656 del citado cuerpo legal, (...)"*. (Sentencia de fecha 27.04.2023 en causa Rol C-12121-2019 del 19° Juzgado Civil de Santiago).

En sentido similar, se pronunció la Corte de Apelaciones de Santiago mediante sentencia de fecha 30.07.2024 dictada en Rol Corte N°950-2024, al señalar que: *"la compensación, en tanto modo de extinguir obligaciones, opera por el solo ministerio de la ley y aun sin el conocimiento de los deudores, siempre que se cumpla con los requisitos contemplados en el artículo 1656 del Código Civil, a saber: a) Que sean ambas de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad; b) Que ambas deudas sean líquidas y c) Que ambas sean actualmente exigibles*".

Agrega la misma sentencia: *"Que, constatando la concurrencia de los requisitos legales para que opere, por el solo ministerio de la ley, la compensación, no cabe imputar al recurrido algún actuar ilegal o arbitrario pues, como se ha podido advertir, estando en presencia de los presupuestos previstos por el legislador, el modo de extinguir del que se trata opera de pleno derecho, aún sin el conocimiento de los deudores recíprocos. Más aún, es el propio ordenamiento jurídico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 del DFL N°1 de 1994 del Ministerio de Hacienda, el que faculta al Tesorero para que proceda a la compensación de deudas..." (SCA de Santiago Rol 30.850-2013 y Rol 2.550-1993)*".

Como **segunda línea argumental**, Nueva Masvida plantea que la Circular excede la potestad interpretativa al instaurar una prohibición general no prevista por la ley.

Invoca que los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y el artículo 2° de la Ley N° 18.575 obligan a los órganos administrativos a actuar dentro de su competencia y con sujeción estricta al ordenamiento jurídico. Si bien el artículo 110 N°2 del D.F.L. N°1, de 2005, del Ministerio de Salud, faculta a la Superintendencia para interpretar administrativamente las normas de su competencia e impartir instrucciones generales, esa potestad no autoriza a crear, por vía circular, una excepción sustantiva al régimen

legal de extinción de obligaciones ni a exigir una habilitación especial que el legislador no ha establecido para una entidad privada.

Reitera que la compensación está regulada en los artículos 1.655 y siguientes del Código Civil y, cuando concurren obligaciones recíprocas de dinero, líquidas y actualmente exigibles, opera por el solo ministerio de la ley. Alega que la Circular impugnada no se limita a ordenar aspectos procedimentales o de fiscalización de beneficios, sino que declara inaplicable ese efecto legal respecto de una categoría completa de relaciones obligacionales, sin identificar una norma con rango legal que lo excluya.

Añade que, en efecto, conforme a los artículos 1.655 y 1.656 del Código Civil, la compensación constituye un modo legal de extinguir obligaciones recíprocas que opera de pleno derecho, aun sin conocimiento de los deudores, desde que ambas deudas son de dinero o cosas fungibles de igual género y calidad, líquidas y actualmente exigibles. No se trata, por tanto, de una facultad discrecional ni de una convención cuya eficacia dependa de la aceptación del organismo público, sino de un efecto extintivo previsto directamente por la ley, equivalente a un doble pago abreviado hasta la concurrencia de la obligación de menor valor. Su exclusión exige una norma legal expresa y no puede presumirse ni desprenderse de una instrucción administrativa de rango inferior.

En su **tercer orden de fundamentos**, alega que la modificación altera de manera sustancial el criterio sectorial previo sin una justificación suficiente.

Al respecto, manifiesta que la normativa sectorial incorporada por la Circular IF/N°145, de 15 de marzo de 2011, prohibió específicamente la compensación de deudas por cotizaciones de salud del empleador público con el reembolso del equivalente al subsidio por incapacidad laboral previsto en el artículo 12 de la Ley N°18.196. Se trata de una excepción delimitada por tres condiciones copulativas: que intervenga un empleador público; que el crédito corresponda al reembolso del equivalente al SIL de un funcionario público; y que la deuda opuesta en compensación sea una deuda de cotizaciones. Nueva Masvida ajustó su actuación a ese marco: las operaciones controvertidas no enfrentan cotizaciones previsionales con reembolsos, sino créditos recíprocos derivados, por una parte, del deber de reembolsar el equivalente al SIL y, por otra, de la restitución de sumas pagadas respecto de licencias posteriormente rechazadas o reducidas mediante resoluciones firmes.

Reclama que la Circular IF/N° 535 transforma esa excepción acotada en una prohibición general aplicable a toda deuda que un órgano público mantenga con una Isapre. Un cambio de tal entidad, luego de más de una década de vigencia del criterio anterior, exige -a su juicio- una motivación reforzada que identifique con precisión su fundamento legal, explique las razones para apartarse de la regulación sectorial precedente, distinga la naturaleza de los créditos involucrados y examine alternativas menos gravosas. Cree que también debería justificarse cómo se concilia la medida con los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, proporcionalidad y continuidad regulatoria. Añade que la mera remisión general a jurisprudencia administrativa no satisface ese estándar, especialmente cuando la prohibición dificulta de manera sustancial la recuperación de sumas indebidamente pagadas por licencias que luego fueron rechazadas o reducidas.

Expresa que, si bien ambas regulaciones tienen como fundamento original el Dictamen N°34.105, de 2010 de la Contraloría General de la República, es del caso señalar que el citado Dictamen, se pronunció respecto de un asunto de naturaleza y alcance absolutamente distinto al que se trata actualmente, ya que se refiere a que el derecho de un órgano público al reembolso del equivalente al SIL no podía ser compensado con las deudas que sus propios funcionarios mantuvieran con la Isapre, por afectar "la prerrogativa de las reparticiones públicas para percibir el monto indicado". Así, la CGR buscaba impedir que un órgano estatal reciba menos de lo que por ley le corresponde, a causa de compensaciones con deudas ajenas al vínculo (deudas de sus funcionarios). Aquello por lo demás es, en su opinión, perfectamente armonioso con las disposiciones de nuestro Código Civil, ya que no estaríamos frente a "deudores recíprocos".

Razona que, ahora, la situación que se pretende prohibir es distinta, ya que la materia objeto de la Circular que se viene impugnando se refiere a la procedencia de la compensación en aquellos casos en que las Isapres son las acreedoras del empleador

público por la restitución de fondos mal pagados a consecuencia del redictamen, y a la vez deudoras del reembolso de un monto equivalente al SIL por licencias médicas al mismo empleador.

Así las cosas, opina que en la situación actual se verifica plenamente el requisito de reciprocidad exigido por la ley a fin de que opere, por su solo ministerio, la compensación de deudas. Pues se trata de deudas recíprocas de la misma naturaleza jurídica y que emanan de la misma norma legal (el art. 12 de la Ley N°18.196).

En virtud de lo anterior, sostiene que la prohibición que se pretende imponer en la Circular que se viene reponiendo afecta a una relación de naturaleza distinta a aquella que motivó el citado Dictamen de la Contraloría General de la República y que motivó la regulación contenida en la Circular IF/N° 145, de 15 de marzo de 2011.

Como **cuarto fundamento**, asevera que la jurisprudencia administrativa invocada no permite prescindir de la naturaleza jurídica de la Isapre ni del régimen aplicable a sus obligaciones.

Sobre este punto, indica que Nueva Masvida es una persona jurídica de derecho privado. Se encuentra sometida a regulación y fiscalización sectorial, pero no integra la Administración del Estado. Razona que los dictámenes de la Contraloría orientan y vinculan a los órganos administrativos dentro de su ámbito, pero no pueden, por sí solos, derogar o modificar las reglas civiles que rigen a un particular ni convertirlo en órgano público. La situación exige distinguir entre las restricciones que pesan sobre la administración de fondos públicos y el efecto legal de obligaciones recíprocas existentes entre sujetos con regímenes jurídicos diferentes.

En su **quinto fundamento**, la Isapre recurrente sostiene que la Circular desconoce pronunciamientos judiciales recientes relevantes.

En relación con ello, estima indispensable señalar que algunos empleadores públicos, tales como el Hospital de San Carlos y el Servicio de Salud de Ñuble, interpusieron sendos recursos de protección en su contra, alegando la ilegalidad y arbitrariedad de las compensaciones de deudas recíprocas del equivalente al Subsidio de incapacidad Laboral (SIL) efectuadas por Nueva Masvida S.A. por tratarse de empleadores públicos. Si bien en primera instancia la I. Corte de Apelaciones de Chillán acogió ambas acciones de emergencia constitucional, la Excma. Corte Suprema, en fallos recientes roles de ingreso N°s 1.318-2026 y 15.141-2026, respectivamente, revocó ambas sentencias y, en definitiva rechazó los recursos de protección interpuestos, fundada en que el derecho alegado por los recurrentes (a no proceder a su respecto la compensación del equivalente al SIL) no era un derecho de carácter indubitado y que el asunto se trata de una "*discusión en torno a la existencia de deudas recíprocas entre las partes*" (considerando TERCERO de ambos fallos).

Arguye que, de esta forma, nuestro máximo tribunal de justicia ha negado razón a las alegaciones de los servicios recurrentes en torno a la improcedencia *per se* de la compensación del equivalente al SIL entre isapres y empleadores públicos y ha señalado en forma clara que la procedencia de dicho modo de extinguir obligaciones depende exclusivamente de la existencia o no de deudas recíprocas entre las partes, acogiendo así la pretensión de esa Isapre, expuesta al informar ambos recursos de protección.

Concluye que, así, en caso de verificarse la existencia de deudas recíprocas líquidas y actualmente exigibles, resulta completamente procedente la compensación legal expresamente regulada en nuestro Código Civil, por lo que, de acuerdo a lo razonado por la Excma. Corte Suprema, en opinión de la recurrente el contenido de la Circular que se repone resultaría ilegal.

En un **sexto orden de argumentos**, la Isapre invoca una pretendida infracción al artículo 2 del D.F.L N°1 que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en relación al art. 110 del DFL N°1 de 2005 del Minsal y, con ello, a los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

Afirma que, mediante la Circular que se repone, la Superintendencia de Salud actúa fuera de la esfera de sus atribuciones, toda vez que no tiene facultades para modificar la ley. Si bien la Superintendencia de Salud goza de facultades interpretativas y regulatorias, estas deben ejercerse dentro del marco legal que la habilita, dando así cumplimiento a los principios de juridicidad y legalidad contemplados en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República y el artículo 2° de la ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado.

Cita el art. 107 del DFL N°1 de 2005 del Ministerio de Salud que señala: "Corresponderá a la Superintendencia supervigilar y controlar a las instituciones de salud previsional, en los términos que señale este Capítulo, el Libro III de esta Ley y las demás disposiciones legales que sean aplicables, y velar por el cumplimiento de las obligaciones que les imponga la ley en relación a las Garantías Explícitas en Salud, los contratos de salud, las leyes y los reglamentos que las rigen".

Por su parte, las facultades de la Superintendencia de Salud se encuentran consagradas en el art. 110 del DFL ya referido, en virtud del cual, destaca el N°2: "Interpretar administrativamente en materias de su competencia, las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las personas o entidades fiscalizadas; impartir instrucciones de general aplicación y dictar órdenes para su aplicación y cumplimiento."

Infiere que, de acuerdo a dichos preceptos legales, si bien la Superintendencia posee facultades interpretativas y de ejecución legal, carece de atribuciones legislativas, y por lo tanto, de potestades que la habiliten para modificar la ley.

A juicio de la recurrente, lo que está haciendo este Organismo de Control mediante la Circular impugnada no es interpretar, sino que pretender modificar y dejar sin efecto disposiciones legales establecidas desde los tiempos de don Andrés Bello en nuestro Código Civil, como las ya citadas, vulnerando de paso la Constitución Política de la República al infringir principios básicos del Estado de Derecho como lo son los de "juridicidad" y "legalidad" consagrados en los artículos 6 y 7 de nuestra Constitución Política, ya que la modificación de una ley constituye una facultad privativa y excluyente del Poder Legislativo.

Recalca que los preceptos constitucionales antes citados, constituyen un pilar fundamental del derecho público chileno, en virtud del cual todos los Órganos del Estado deben regir integralmente su comportamiento a la Constitución y a la Ley, tanto en su ser como en su obrar, lo que garantiza una efectiva limitación del ejercicio del poder público y la existencia de un Estado de Derecho. A continuación, reproduce los artículos 6° y 7° de la Constitución.

Razona que el principio de legalidad es esencial para examinar el caso concreto. La ley es una prescripción de conducta que se impone por parte del legislador democrático. Este principio establece una vinculación entre la Administración y las regulaciones previstas por el legislador. Esta cuestión tiene dos alcances. El primero es que la Administración debe actuar conforme a lo que disponga la ley y, el segundo, referido a que la Administración no puede adoptar ninguna medida que contradiga el contenido de la ley.

Cita a Santamaría Pastor: "*El principio de legalidad evoca la idea de que la Administración debe actuar, en todo caso, con sujeción al ordenamiento jurídico (...) es una manifestación singular de la regla básica de obligatoriedad general de las normas jurídicas*". Esto conlleva el deber de sometimiento de la Administración al sistema normativo.

Agrega que los órganos del Estado y sus integrantes sólo pueden realizar aquellas actuaciones que la Constitución y la ley disponen y les está vedado incurrir en acciones que no estén expresamente dispuestas, conllevando su ejecución una vulneración de los artículos 6 y 7 de la Constitución.

Prosigue arguyendo que, en el caso de marras, la autoridad administrativa no puede extender, por vía interpretativa, el ámbito de aplicación de una determinada regla o criterio jurídico cuando ello implica imponer, en el presente caso a la recurrente, una

prohibición que no ha sido establecida por el legislador. La Superintendencia de Salud no puede, mediante una Circular, dejar sin efecto normas legales expresas, vigentes y plenamente aplicables al caso que se pretende regular por la vía de una norma administrativa de aplicación general.

Insiste en que, en el caso de autos, la SIS vulnera flagrantemente los principios de juridicidad y legalidad que deben regir a todos los organismos del Estado, toda vez que le impone, a través de una Circular, una prohibición basándose únicamente en criterios de la Contraloría General de la República, destinados a ser aplicados a organismos públicos, generando con ello consecuencias patrimoniales a esa Isapre.

Por lo demás, asevera que el dictamen N°34.105 de 2010, tuvo como propósito regular situaciones de naturaleza diversa a las que motivan la Circular que viene reponiendo.

En consecuencia, reclama que cualquier deber, limitación o consecuencia jurídica que la autoridad administrativa pretenda imponer a esa Isapre debe emanar directamente de una disposición legal que le resulte aplicable y que habilite expresamente a la Administración para adoptar la medida cuestionada. Las potestades regulatorias que ostenta las SIS no le habilitan en caso alguno a quitar rigor a normas de rango legal, facultades propias del legislador.

Así, reitera que, mediante la Circular impugnada, la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud infringe lo señalado en el art. 2 del D.F.L N° 1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, que señala: "Los órganos de la Administración del Estado 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. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes".

Sintetiza, argumentando que la Circular impugnada excede el ámbito propio de una instrucción administrativa; amplía sin habilitación legal una excepción vigente; prescinde de la naturaleza privada de la Isapre y del efecto extintivo que la ley atribuye a la compensación, y establece un cambio regulatorio inmediato sin una motivación ni transición suficientes, además de desconocer fallos recientes de la Excma. Corte Suprema. Sostiene que estos son vicios que justifican que el acto sea dejado sin efecto o, subsidiariamente, que su alcance se limite estrictamente a los supuestos previstos por la ley y por la normativa sectorial anterior.

Al final, pide que se deje sin efecto la Circular impugnada. En subsidio, solicita modificarla para: (i) limitar la prohibición a los supuestos expresamente previstos por la ley; (ii) excluir (sic) las compensaciones entre créditos recíprocos, líquidos y actualmente exigibles derivados del equivalente al SIL, cuando se cumplan los requisitos legales; y (iii) disponer que cualquier nuevo criterio rija únicamente hacia el futuro, con un período razonable de implementación y sin afectar operaciones consumadas de buena fe bajo la normativa sectorial anterior.

4.- Que, en el segundo otrosí del mismo escrito que contiene el recurso de reposición, Isapre Nueva Masvida solicitó a esta Autoridad tener presente que, cualquiera sea lo que se resuelva en definitiva respecto de los recursos interpuestos contra la Circular IF/N°535, sus instrucciones solo pueden producir efectos hacia el futuro, en virtud de lo dispuesto en el artículo 52 de la ley 19.880 y, por consiguiente, no pueden alterar compensaciones ya efectuadas ni situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad al 14 de septiembre de 2026. Una aplicación distinta importaría atribuir retroactividad a una regulación administrativa, en perjuicio de actuaciones realizadas de buena fe y conforme al marco sectorial vigente al tiempo de su ejecución.

Sostiene que, hasta esa fecha, la única restricción sectorial expresa era la contenida en la Circular IF/N°145, de 15 de marzo de 2011, circunscrita a la compensación de deudas por cotizaciones de empleadores públicos con los reembolsos del equivalente al Subsidio por Incapacidad Laboral previstos en el artículo 12 de la Ley N°18.196. Fuera de ese supuesto excepcional, no existía una prohibición general de la Superintendencia de Salud que excluyera la compensación como modo legal de extinguir obligaciones recíprocas.

Prosigue explicando que, en consecuencia, extender el nuevo criterio a operaciones anteriores vulneraría los principios de irretroactividad de los actos administrativos desfavorables, seguridad jurídica y confianza legítima, pues modificaría ex post las consecuencias de conductas ajustadas a la normativa entonces aplicable. Por ello, la Circular IF/N°535 debería interpretarse y aplicarse exclusivamente a hechos y operaciones posteriores a su entrada en vigencia, sin afectar derechos, actos ni efectos jurídicos ya consolidados.

Plantea que ha efectuado compensaciones en los casos en que se generan deudas recíprocas y exigibles con "empleadores públicos" al concurrir las exigencias establecidas en los artículos 1.655 y 1.656 del Código Civil y en virtud de que la materia específica abordada en la misma se encuentra ya regulada en el Capítulo III del Compendio de Normas en Materia de Procedimientos de la Superintendencia de Salud. Específicamente, en el Título XVII del Capítulo III del Compendio antes referido, la Superintendencia de Salud estableció una limitación respecto a la posibilidad de compensar deudas de cotizaciones con deudas por reembolso de Subsidio por Incapacidad Laboral, limitación que fue incorporada mediante la Circular IF/N°145 de fecha 15 de marzo de 2011.

Remata, afirmando que, de esta manera, la regulación sectorial vigente al momento de efectuarse las compensaciones del equivalente al SIL de los empleadores públicos permitía perfectamente dicho modo de extinguir obligaciones; prueba de ello es precisamente la dictación de la Circular que se viene reponiendo, la que incorpora esta nueva y, *a su leal saber y entender*, ilegal prohibición.

5.- Que, respecto de lo pretendido en el recurso de reposición, en primer lugar, procede reiterar a la recurrente, que, tal como se indicó en el objetivo de la Circular, ésta aplica la jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General de la República, que impide la procedencia de la compensación como modo de extinguir las obligaciones en el derecho público, salvo cuando exista una habilitación legal expresa.

Dicha jurisprudencia está contenida, principalmente, en el Dictamen N°D336 de fecha 19 de junio de 2026, el que es conocido por Nueva Masvida, toda vez que en la presentación que ahora se resuelve, reconoce que éste se refiere a la materia regulada en la Circular e informa que interpuso un recurso de reposición en contra de dicho Dictamen.

En los puntos II párrafo final y III párrafo séptimo del citado Dictamen, el Contralor apercibe a la Superintendencia de Salud para que ejerza las atribuciones normativas, fiscalizadoras e instructoras que la ley le confiere respecto de las isapres para hacerles cumplir el régimen aplicable, interpretado en dicho instrumento.

6.- Que, precisado lo anterior, es menester hacer presente que el Decreto N°2421 de 1964, de Hacienda, que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, dispone en su artículo 9° que *el Contralor podrá dirigirse a cualquiera autoridad o funcionario para impartir instrucciones relativas a la fiscalización que legalmente le corresponda*.

Agrega que "*la falta de observancia oportuna de estos requerimientos podrá ser sancionada directamente por el Contralor General con la medida disciplinaria de multa de hasta quince días de remuneraciones, sin perjuicio de que, si lo estima procedente, pueda disponerse la suspensión, sin goce de remuneraciones, del funcionario responsable de tal omisión, hasta que se le remitan los antecedentes o informes requeridos*".

Finalmente, la norma prescribe que los informes del Contralor (acerca de todo asunto relacionado -entre otros- con la organización y funcionamiento de los Servicios Públicos; con las atribuciones y deberes de los empleados públicos, o con cualquiera otra materia en que la ley le dé intervención a la Contraloría), serán obligatorios para los funcionarios correspondientes, en el caso o casos concretos a que se refieran.

7.- Que, en virtud de lo expuesto, no podría sostenerse que la Circular sea ilegal, si precisamente se dictó -y así emana del objetivo declarado en ella- en cumplimiento de

un mandato legal, contenido en el artículo 9° de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Huelga profundizar más en este punto.

8.- Que, sin perjuicio de que lo dicho ya justifica plenamente la emisión de las instrucciones impugnadas, se ha procedido a revisar las demás alegaciones de la recurrente.

9.- Que, como cuestión previa relevante, se abordará el planteamiento de la recurrente de que la jurisprudencia administrativa invocada no permite prescindir de la naturaleza jurídica de la Isapre ni del régimen aplicable a sus obligaciones.

Nueva Masvida alega que es una persona jurídica de derecho privado; se encuentra sometida a regulación y fiscalización sectorial, pero no integra la Administración del Estado. Razona que los dictámenes de la Contraloría orientan y vinculan a los órganos administrativos dentro de su ámbito, pero no pueden, por sí solos, derogar o modificar las reglas civiles que rigen a un particular ni convertirlo en órgano público; que la situación exige distinguir entre las restricciones que pesan sobre la administración de fondos públicos y el efecto legal de obligaciones recíprocas existentes entre sujetos con regímenes jurídicos diferentes.

Pues bien, para dilucidar la aplicabilidad del Dictamen N°D336 de fecha 19 de junio de 2026, de la Contraloría General de la República, a las obligaciones de las isapres con los empleadores del sector público cuyos trabajadores hagan uso de licencia médica, debe determinarse si dichas relaciones se rigen por el derecho privado -cuestión que afirma la recurrente y que, por ello, se aplicaría a sus compensaciones en análisis, estrictamente el derecho civil- o si, por el contrario, se rigen por el derecho público.

Al respecto, el pago que deben hacer las isapres a los empleadores del sector público satisface una obligación legal, en el contexto de una materia básica de seguridad social, como son las licencias médicas y los subsidios por incapacidad laboral, en las que las isapres actúan como ejecutores subsidiarios de una función del Estado.

Por tanto, si bien las isapres son personas jurídicas de derecho privado y podrían mantener relaciones de carácter civil con órganos del Estado, la materia sobre la que se pronunció la Contraloría General de la República es eminentemente de derecho público. Por lo mismo, se le aplican, entre otras normas y principios, los pronunciamientos de dicho Órgano Contralor y las Circulares y demás instrucciones de esta Intendencia.

10.- Que, aclarado lo anterior, el fundamento principal de las pretensiones de la Isapre Nueva Masvida lo hace consistir en que lo que ha compensado y cree tener el derecho a seguir compensando son obligaciones o deudas recíprocas entre dicha institución de salud y diferentes servicios públicos.

Refiere que las Isapres son las acreedoras del empleador público por la restitución de fondos mal pagados a consecuencia del redictamen de licencias médicas que las rechaza o reduce, y a la vez deudoras del reembolso de un monto equivalente al SIL por licencias médicas al mismo empleador y que ambas obligaciones emanan de la misma norma legal (el art. 12 de la Ley N°18.196).

Veamos entonces qué ordena el artículo 12 de la Ley N°18.196: "*A contar del 1° de enero de 1983, respecto de los trabajadores regidos por el decreto con fuerza de ley N°338, de 1960, afiliados a una institución de salud previsional y que se acojan a licencia médica por causa de enfermedad de acuerdo con el artículo 94 de dicho decreto con fuerza de ley, la Institución de Salud Previsional deberá pagar al Servicio o Institución empleadora una suma equivalente al mínimo del subsidio por incapacidad laboral que le habría correspondido al trabajador de haberse encontrado éste afecto a las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.*

A contar del 1° de enero de 1984, el Fondo Nacional de Salud deberá pagar al Servicio o Institución empleadora, igual suma respecto de los funcionarios que hagan uso del referido beneficio y que no estén afiliados a una Institución de Salud Previsional.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará en los mismos términos respecto de los funcionarios que hagan uso del permiso postnatal parental a que se refiere el artículo 197 bis del Código del Trabajo.

Los pagos que correspondan conforme a los incisos anteriores deberán ser efectuados dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se haya ingresado la presentación de cobro respectiva.

Las cantidades que no se paguen oportunamente, se reajustarán en el mismo porcentaje en que hubiere variado el índice de precios al consumidor, determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas, entre el mes anterior a aquel en que debió efectuarse el pago y el precedente a aquel en que efectivamente se realice y devengarán interés corriente".

11.- Que, como puede leerse, el precepto antes transcrito establece una obligación de las isapres respecto de los empleadores del sector público cuyos trabajadores hagan uso de licencia médica o permiso postnatal parental.

Sin embargo, no establece obligación alguna de los servicios públicos frente a las isapres, como afirma Nueva Masvida.

De acuerdo al artículo 1437 del Código Civil, las fuentes de las obligaciones pueden ser los contratos, los cuasicontratos, los delitos, los cuasidelitos y la ley.

La recurrente afirma que la fuente de la presunta obligación de los servicios públicos con la cual podría compensar las suyas es la ley (artículo 12 de la Ley N°18.196), pero no explica ni demuestra cómo ese precepto daría vida a dicha obligación.

12.- Que, por otra parte, esta Intendencia ha sido consistente en hacer presente a las isapres la razón por la que la Ley N°18196 (entre otras) estableció la obligación de pago de las isapres a los empleadores del sector público.

Así, por ejemplo, en la Circular IF/N°491, de 2025, señaló lo siguiente: "*Las isapres, por regla general, están obligadas a otorgar a sus beneficiarios que sean trabajadores dependientes o independientes y que hagan uso de licencia por incapacidad total o parcial para trabajar, por enfermedad que no sea profesional o accidente que no sea del trabajo, un subsidio por incapacidad laboral (SIL). Así se infiere de los artículos 149 y 194 del DFL Nº 1, de Salud, de 2005.*

No obstante, diversos textos legales establecen una excepción a dicha regla, excepción que se aplica a los funcionarios públicos y que consiste en que, durante la vigencia de la licencia médica, el funcionario continuará gozando del total de sus remuneraciones.

Como contrapartida, los empleadores públicos regidos por las leyes aludidas, tienen el derecho a recuperar al menos una parte de lo que deben pagar en ese período por remuneraciones, de acuerdo al artículo 12 de la Ley Nº18.196, relativo a los trabajadores regidos por el Estatuto Administrativo; al artículo único de la Ley Nº19.117, sobre funcionarios municipales y profesionales de la educación, y al artículo 19 de la ley Nº19.378, relativo al personal de salud primaria municipal.

Estas normas establecen -en forma muy similar entre ellas- que la Institución de Salud Previsional deberá pagar al Servicio o Institución empleadora una suma equivalente al subsidio por incapacidad laboral que le habría correspondido al trabajador de haberse encontrado éste afecto a las disposiciones del Decreto con Fuerza de Ley Nº 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social".

Por tanto, amén de que la fuente de la obligación de las isapres es la ley, su causa directa es el pago íntegro de la remuneración por el empleador al funcionario público que se acoge a licencia médica, no esta última.

De tal manera, el rechazo posterior de la licencia médica en virtud de un redictamen de la COMPIN respectiva o de la SUSESO no tiene incidencia directa en la obligación de la isapre con el empleador del sector público, pues no elimina la causa, que es el pago íntegro de la remuneración al empleado que no asiste a sus labores amparado en una licencia médica.

13.- Que, en la misma línea de ideas, la razón de ser de la compensación como modo de extinguir obligaciones no es sólo una de orden práctico, consistente en evitar un doble pago entre deudores recíprocos, según plantea la recurrente, sino, con mayor relevancia, proteger uno de los principios generales del derecho, cual es evitar el enriquecimiento ilícito o sin causa, permitiendo a uno de los deudores descontar de lo que debe pagar a otro lo que éste le adeuda, ante el riesgo de que no le pague por su parte.

Pues bien, atendido que, por mandato de la ley, el empleador del sector público pagó las remuneraciones a trabajadores que no cumplieron con su obligación de prestar servicios, por estar amparados en una licencia médica, le corresponde recibir, por orden de la misma ley, una suma igual a la que la isapre pagaría si el trabajador se desempeñara en el sector privado, suma que, por regla general, constituye sólo una parte de lo que pagó como remuneración, atendida la normativa vigente sobre SIL.

Así, entonces, el empleador no ha obtenido enriquecimiento alguno, pues pagó más de lo que recibe. Menos aun, si tuviere que restituir a la isapre lo que ésta le reembolsó.

En síntesis, la única persona que podría enriquecerse ilícitamente en esta situación es el trabajador, que, aun cuando no prestó sus servicios, recibió su remuneración íntegra, por estar amparado en una licencia médica que en definitiva fue rechazada. En consecuencia, es éste el obligado a restituir el subsidio por incapacidad laboral, o su equivalente, que haya recibido.

De hecho, así lo han entendido varias isapres -a lo menos, Banmédica, Colmena Golden Cross y Vida Tres- las que han compensado lo adeudado legalmente a sus afiliados por haber utilizado una tabla de factores distinta a la Tabla Única de Factores regulada en la Circular IF/N°343, con la restitución que a éstos les corresponde efectuar por concepto de subsidio por incapacidad laboral, en virtud de haber sido rechazadas sus licencias médicas a través de redictámenes. Ello consta en una fiscalización realizada por este Servicio Público en el mes de septiembre de 2026, en la que se observó en una muestra mensual, que las dos primeras habían aplicado esas compensaciones a sus afiliados en cinco oportunidades cada una y la última lo había hecho en tres ocasiones.

14.- Que, sin perjuicio de lo razonado, es cierto que el empleador público tiene el deber de efectuar las gestiones necesarias para recuperar las remuneraciones pagadas a los trabajadores cuyas licencias finalmente fueron rechazadas, por cuanto debe velar por el resguardo de los fondos fiscales; no obstante, el hecho de que logre recuperarlas o no, en cada caso concreto, constituye materia de prueba, lo que descarta absolutamente la aplicación de la compensación en forma automática como pretende Isapre Nueva Masvida.

En este sentido, es razonable la jurisprudencia que cita la recurrente (aun cuando no adjunta las sentencias), en cuanto no se trata de derechos de carácter indubitado, sino de una *"discusión en torno a la existencia de deudas recíprocas entre las partes"*.

15.- Que, por último, la aseveración de Nueva Masvida de que la materia específica abordada en la Circular se encuentra ya regulada en el Capítulo III del Compendio de Normas en Materia de Procedimientos de la Superintendencia de Salud, específicamente, en el Título XVII del Capítulo III del Compendio antes referido, no desvirtúa la procedencia de la instrucción impartida, puesto que las atribuciones legales de este Servicio para impartir normas e instrucciones a las isapres son de carácter permanente. Asimismo, la referencia efectuada por la recurrente dice relación con la regulación de cotizaciones, materia que no ha sido objeto de modificación ni intervención por la Circular que impugna.

16.- Que, en mérito de lo expuesto, y en uso de las facultades que la ley otorga a este Intendente,

RESUELVO:

1.- No ha lugar al recurso de reposición deducido por Isapre Nueva Masvida en lo principal de su escrito ingreso N°17659, de fecha 22 de septiembre de 2026, en contra de la Circular IF/N°535, de fecha 14 de septiembre de 2026.

2.- Al segundo otrosí de la misma presentación, téngase presente, sin perjuicio de las normas jurídicas dictadas precedentemente sobre la materia.

Atendido que la Isapre anunció recurso jerárquico en forma subsidiaria, aun cuando no lo presentó en el cuerpo del libelo, remítase los antecedentes al Superintendente de Salud para que conozca y resuelva lo que en derecho corresponda.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE. -

SUPERINTENDENCIA DE SALUD
Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud

OSVALDO VARAS SCHUDA
INTENDENTE DE FONDOS Y SEGUROS PREVISIONALES DE SALUD

KBM/MPA/RSC/RTM
Distribución:
- Gerentes Generales de Isapres
- Contraloría General de la República
- Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud
- Subdepartamento de Resolución de Conflictos
- Subdepartamento de Fiscalización de Beneficios
- Oficina de Partes

Correlativo 5171-2026