

Proyecto de ley que modifica la ley N°20.585, sobre otorgamiento y uso de licencias médicas, con el objeto de fortalecer las facultades de los organismos reguladores y fiscalizadores y establecer las sanciones administrativas y penales que indica.

El presente documento ha sido elaborado para el comité Demócratas, con el fin de contribuir al análisis legislativo y enfatizar aquellos tópicos de mayor relevancia para el posterior debate.

Fernanda Thompson Molina.

[REDACTED]

[REDACTED]

Tel.: [REDACTED]

Boletín: N° 14.845-11

Cámara de Origen: Senado

Fecha de Ingreso: 09 de marzo de 2022

Trámite Actual: Informe comisión mixta

Urgencia: Discusión inmediata

I. Idea del proyecto

El proyecto de ley busca fortalecer las facultades que tienen órganos fiscalizadores y reguladores en cuanto al otorgamiento de licencias médicas, aumentando multas y períodos de suspensión a los emisores y aumentar las penas, ampliar los tipos penales vinculadas a este tipo de ilícitos.

II. Contexto

Durante los últimos años se han identificado situaciones preocupantes en cuanto a la emisión de licencias médicas, que podrían suponer abuso y fraude. Según datos entregados por la Superintendencia de Seguridad Social entre los meses de enero y septiembre de 2024 se emitieron 5.855.423 licencias médicas electrónicas, entre las que predominan aquellas referidas a trastornos mentales, musculoesqueléticas y respiratorias, con un promedio de 13,5 días autorizados. A lo anterior se suma lo informado por la misma institución que revela que durante el año 2023 el promedio de licencias médicas emitidas un profesional de la salud fue de 13 mensuales y se observó que los profesionales que emitieron más de 5.000 licencias en un año, en su mayoría no eran especialistas y más del 80% de ellos eran médicos extranjeros. Todo lo anterior ha generado preocupación y la necesidad de regular y fiscalizar el sistema de emisión de licencias médicas, evitando la comisión abusos y posibles delitos en esta materia.

III. Marco normativo y situación actual

La Ley N° 20.585 tiene por finalidad establecer un marco regulatorio destinado a garantizar un uso adecuado de las licencias médicas, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y control por parte de las entidades responsables de su administración. En este contexto, la norma

incorpora sanciones tanto administrativas como penales, orientadas a prevenir y sancionar conductas indebidas o fraudulentas asociadas a la emisión y uso de estos documentos.

El mensaje que acompaña a esta legislación destaca que se otorgan atribuciones específicas a las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), las que, en situaciones excepcionales y debidamente fundamentadas, pueden convocar a los profesionales de la salud que hayan extendido licencias médicas, con el propósito de requerir información clínica adicional. Para asegurar la efectividad de esta medida, se faculta a las COMPIN para imponer sanciones que incluyen multas de hasta 10 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), así como la suspensión temporal de la venta de formularios y de la habilitación del profesional para emitir licencias, en caso de incumplimiento de la citación o de no entrega de los antecedentes requeridos.

Adicionalmente, la normativa contempla la posibilidad de que la Superintendencia de Seguridad Social imponga sanciones en los casos en que se acredite la emisión de licencias sin respaldo médico, las que pueden consistir tanto en multas en beneficio fiscal como en la suspensión de la facultad de emitir licencias médicas.

Desde la entrada en vigencia de la ley —publicada en el Diario Oficial el 11 de mayo de 2012— y hasta julio de 2021, se ha registrado la aplicación de más de 10.000 UTM en multas, además de la suspensión de la facultad de emitir licencias por un total que supera los 5.000 días a diversos profesionales de la salud.

Pese a los avances normativos, la experiencia acumulada durante más de nueve años de aplicación de esta ley ha puesto en evidencia la necesidad de robustecer las capacidades fiscalizadoras de las COMPIN, de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) y de la Superintendencia de Seguridad Social. En consecuencia, se plantea la conveniencia de ampliar las atribuciones de estas entidades, dotándolas de herramientas más eficaces para imponer sanciones que no solo aseguren el cumplimiento normativo, sino que además cumplan una función disuasiva frente a prácticas que vulneren la legalidad en el otorgamiento de licencias médicas.

IV. Tramitación legislativa: resumen de los tres primeros trámites constitucionales Primer trámite constitucional – Senado

Durante su tramitación en la Cámara Alta, el proyecto fue sometido a votación en general en sesión de Sala, siendo aprobado de manera unánime por los senadores presentes, con un total de 32 votos favorables el día 22 de marzo de 2023. Posteriormente, en la discusión en particular, la iniciativa también obtuvo la aprobación unánime de los parlamentarios presentes, alcanzando 33 votos a favor en la sesión realizada el 13 de junio de 2023.

V. Resumen de lo aprobado en el Senado

La iniciativa legal en análisis se estructura sobre la base de cinco disposiciones permanentes y tres artículos transitorios. A continuación, se presentan los principales contenidos aprobados, conforme a lo indicado en la minuta técnica elaborada por la Secretaría General de la Presidencia:

Regulación de requisitos para la emisión de licencias médicas:

Se establece un marco más riguroso para la habilitación de profesionales facultados para emitir licencias médicas. Esto responde a la problemática detectada en torno al ejercicio de esta facultad por parte de personas cuyo título profesional ha sido homologado en virtud de convenios internacionales, sin estar sometidos a los mismos requisitos que se exigen para el ejercicio profesional en el país. En consecuencia, la facultad de emitir licencias médicas quedará restringida a prestadores inscritos en el Registro Nacional de Prestadores Individuales (RNPI), administrado por la Superintendencia de Salud, y que hayan aprobado el Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (EUNACOM), aplicable a quienes hayan obtenido o revalidado su título a contar del 19 de abril de 2009.

Determinación de quiénes son considerados prestadores de salud:

La propuesta legal se remite al artículo 3° de la Ley N° 20.584 para definir como prestadores a las personas naturales o jurídicas, del ámbito público o privado, cuya labor se relacione con la prestación de servicios de salud. Estos se clasifican en dos categorías: institucionales e individuales.

Requisitos técnicos para la emisión electrónica de licencias médicas:

Se incorporan nuevos estándares tecnológicos que deben cumplir los prestadores habilitados. En concreto, deberán contar con un sistema de registro clínico electrónico interoperable con plataformas de telemedicina, y utilizar una solución tecnológica de telemedicina certificada por el Ministerio de Salud. El incumplimiento de estas condiciones podrá dar lugar a la suspensión de su habilitación por parte de la Subsecretaría de Salud Pública.

Fortalecimiento de la fiscalización y nuevas herramientas sancionatorias:

Durante los procedimientos administrativos vinculados a la emisión de licencias médicas, se permitirá la suspensión provisional de la autorización para emitir licencias cuando existan indicios de que no se ha realizado un acto médico que lo justifique. Asimismo, se establece la obligación de denunciar ante el Ministerio Público o ante las policías, según corresponda, en caso de conductas que revistan carácter delictivo. Además, se contemplan multas y medidas coercitivas ante la inasistencia injustificada a citaciones de la COMPIN o la no entrega de la información requerida.

Incremento de sanciones administrativas:

Las multas y suspensiones previstas en la Ley N° 20.585 son aumentadas, incorporando un régimen progresivo de sanciones que puede culminar con la cancelación de la inscripción del profesional en el RNPI, junto con la aplicación de sanciones pecuniarias más severas.

Anotación obligatoria de sanciones en el Registro Nacional:

Todas las sanciones impuestas deberán ser consignadas en el Registro Nacional de Prestadores Individuales, lo que permitirá mayor transparencia y trazabilidad de las medidas disciplinarias.

Nuevas consecuencias penales:

Se incorpora la pena de inhabilitación especial temporal para ejercer las profesiones de médico cirujano, matrona o cirujano dentista, aplicable en casos de emisión fraudulenta de licencias médicas. Esta inhabilitación será de carácter permanente en caso de reincidencia. A su vez, se endurecen las penas privativas de libertad, elevando su rango a reclusión menor en su grado medio a máximo.

Disposiciones adicionales relevantes:

- Se amplía la competencia de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) y de las COMPIN en lo relativo a la fiscalización de los operadores de licencias médicas electrónicas.
- Se dictan normas que aseguran la ejecución de las resoluciones emitidas por la SUSESO.
- Se ordena la creación de un registro público de sanciones aplicadas.
- Se confiere a la SUSESO y a las COMPIN la facultad de requerir antecedentes a otros órganos del Estado con fines investigativos.
- Se introduce una modificación al régimen de recursos establecido en el artículo 6° de la Ley N° 20.585, adecuando su tramitación a los nuevos estándares de fiscalización y control.

VI. Segundo trámite constitucional – Cámara de Diputadas y Diputados

Durante su discusión en la Cámara Baja, el proyecto fue aprobado en general por unanimidad, con 111 votos favorables de los diputados presentes. En su discusión en particular, la iniciativa fue aprobada con diversas modificaciones, siendo despachada tras múltiples votaciones el 28 de octubre de 2024.

Resumen de las disposiciones aprobadas

La versión del proyecto despachada por la Cámara contiene un total de cuatro artículos permanentes y cuatro transitorios. A continuación, se destacan sus principales contenidos:

Endurecimiento del régimen sancionatorio:

Se contempla un aumento significativo de las sanciones económicas, así como una ampliación de los plazos de suspensión para quienes incurran en infracciones asociadas a la emisión de licencias médicas.

Modernización de procedimientos administrativos:

Se incorpora la posibilidad de notificar electrónicamente a los profesionales sometidos a investigación, lo que busca optimizar la eficacia del procedimiento sancionador.

Obligación probatoria del profesional investigado:

Se exige al profesional objeto de fiscalización que acompañe la ficha clínica u otro respaldo documental que permita acreditar la realización de una atención médica.

Ampliación de facultades fiscalizadoras:

Se reconoce expresamente la competencia de los contralores médicos de las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) y de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) para efectuar labores de indagación. Asimismo, se otorgan nuevas atribuciones a la Superintendencia de Salud, la cual podrá iniciar investigaciones sin necesidad de que exista una infracción manifiesta o “evidente”, criterio que ha sido considerado como limitante en el ejercicio de sus funciones.

Fortalecimiento institucional de SUSESO y COMPIN:

Se aumentan las capacidades de ambas entidades para controlar directamente la emisión de licencias médicas, otorgándoles la facultad de suspender dicha emisión de forma inmediata cuando existan antecedentes suficientes.

Instrumentos de cumplimiento y ejecución:

Se faculta a la Tesorería General de la República para retener las multas impuestas a los profesionales sancionados mediante la devolución de impuestos. Además, se establece la creación de un registro público de sanciones y se fija un plazo de prescripción de dos años para iniciar investigaciones respecto de quienes emitan o gestionen licencias médicas.

Estimación del gasto fiscal:

El proyecto implica un aumento en la dotación de personal tanto para la Superintendencia de Seguridad Social como para las COMPIN. El gasto proyectado asciende a \$232 millones en régimen para la primera institución y a \$461 millones en régimen para la segunda.

Aspectos normativos específicos

La normativa establece que solo podrán emitir licencias médicas los médicos cirujanos, cirujanos dentistas y matronas que se encuentren debidamente inscritos y habilitados en el Registro Nacional de Prestadores Individuales de Salud, administrado por la Superintendencia de Salud. Para el caso particular de los médicos cirujanos que hayan obtenido o revalidado su título desde el 19 de abril de 2009 en adelante, será además requisito haber aprobado el Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (EUNACOM).

En cuanto al soporte de la licencia médica, esta se expedirá mediante un formulario electrónico estandarizado que incluirá todos los actos administrativos asociados. Solo de forma excepcional se permitirá su emisión en papel, ya sea por razones tecnológicas, de conectividad, o cuando se trate de profesionales previamente autorizados por la COMPIN respectiva.

Inicio del procedimiento de investigación y sanciones aplicables

El inicio de un proceso de fiscalización se podrá motivar por la inexistencia de un diagnóstico que justifique una incapacidad laboral transitoria en los términos y duración prescritos, o bien por la falta de evidencia de una atención médica efectuada. El procedimiento contempla la posibilidad de suspender la autorización del profesional para emitir licencias médicas por un período de hasta 180 días en los casos menos graves, pudiendo llegar a la inhabilitación permanente en los supuestos más severos. En paralelo, se contemplan sanciones pecuniarias que van desde las 140 hasta las 600 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), dependiendo de la gravedad de la infracción.

Finalmente, se dispone que los antecedentes de licencias médicas presuntamente falsas deberán ser remitidos al Ministerio Público, abriendo paso a eventuales sanciones penales para quienes incurran en conductas fraudulentas en la emisión, obtención o tramitación de estos documentos, o en declaraciones de invalidez sin fundamento.

V. Tercer trámite constitucional – Senado de la República

En esta etapa del procedimiento legislativo, el Senado decidió no aceptar una serie de modificaciones introducidas por la Cámara de Diputadas y Diputados al articulado del proyecto en discusión.

Modificaciones rechazadas:

En el artículo 1°, se rechazaron: La modificación al numeral 1. El reemplazo del numeral 7 aprobado por la Cámara, que en la versión del Senado corresponde al numeral 6.

En el artículo tercero transitorio: Se desestimó la incorporación de un nuevo inciso final.

Controversias pendientes:

Como resultado de estas decisiones, el desacuerdo entre ambas Cámaras se limita a los siguientes aspectos específicos:

1. Los numerales 1 y 7 (equivalente al número 6 del texto aprobado previamente por el Senado) del artículo 1°.
2. El artículo tercero transitorio.

Síntesis del contenido en disputa:

Artículo 1° – Definición de facultativos habilitados para emitir licencias médicas:

El texto en común aprobado por ambas Cámaras establece que solo pueden emitir licencias médicas los médicos cirujanos, cirujanos dentistas y matronas debidamente registrados y habilitados en el Registro Nacional de Prestadores Individuales de Salud (RNPI), bajo la administración de la Superintendencia de Salud. La Cámara propuso añadir el requisito de que dichos profesionales se encuentren físicamente en territorio nacional al momento de emitir la licencia, argumentando que un número significativo de documentos fraudulentos proviene de profesionales ubicados fuera del país.

Artículo 8° – Responsabilidad de médicos controladores:

La Cámara suprimió la norma previamente aprobada por el Senado que otorgaba facultades a la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) para iniciar investigaciones de oficio

respecto de médicos contralores de ISAPRES o COMPIN que validen licencias sin respaldo. El Senado había acordado que, en tales casos, la Superintendencia de Salud debía estar facultada para suspender la capacidad del profesional de visar licencias médicas y aplicar sanciones administrativas, incluidas multas expresadas en Unidades Tributarias Mensuales. En esta etapa, se propone reinstaurar dicha disposición.

Artículo 3° transitorio – Exigencia del EUNACOM:

La versión aprobada por la Cámara indica que el requisito de aprobación del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (EUNACOM) para la emisión de licencias comenzará a regir un año después de la publicación de la ley. Esta disposición ha sido cuestionada por el Senado, cuya Comisión respectiva estima que dicha exigencia debería aplicarse de forma inmediata, dado que actualmente todos los profesionales registrados en el RNPI ya se encuentran sometidos a dicha obligación.

VI. Informe de la Comisión Mixta

Propuesta de Resolución de las Divergencias

Como resultado del trabajo realizado y de los acuerdos alcanzados, la Comisión Mixta del Congreso Nacional presenta una propuesta destinada a resolver las diferencias surgidas entre ambas Cámaras en el trámite del presente proyecto de ley. Las medidas acordadas son las siguientes:

Artículo 1°

Se ratifica el numeral 1 tal como fue aprobado por la Cámara de Diputadas y Diputados durante el segundo trámite constitucional.

Se propone modificar el numeral 7, reemplazándolo por el siguiente texto:

Nuevo artículo 8°:

Se establece un procedimiento sancionatorio aplicable a los contralores médicos de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) que, en el ejercicio de sus funciones de visación, modificación o rechazo de licencias médicas, incurran en acciones arbitrarias o carentes de respaldo médico. La norma dispone que, en caso de rechazar o modificar una licencia sin justificación suficiente o sin motivación fundada, el profesional podrá ser denunciado por la persona afectada o su representante ante la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO).

La SUSESO, al recibir la denuncia, deberá evaluar los antecedentes disponibles y, de considerarlo necesario, requerir una evaluación presencial del paciente. Aplicará el procedimiento del artículo 5° de esta ley para sustanciar la investigación.

Si a través del proceso se comprueba la conducta indebida del contralor médico, la Superintendencia podrá imponer una serie de sanciones graduadas según la gravedad y reiteración de los hechos, que incluyen:

Multas de hasta 7,5 UTM, duplicables si se constata reiteración del rechazo infundado de licencias.

Suspensión de 30 días en la función de visación, junto a una multa de hasta 15 UTM, en caso de reincidencia dentro de un período de tres años. En casos reiterados, la sanción podrá aumentar hasta **30 UTM**.

Suspensión de 90 días, más una multa de hasta 30 UTM en segunda reincidencia. En reiteraciones graves, la multa podrá elevarse hasta **60 UTM**.

Suspensión de un año, con una multa de hasta **60 UTM** en tercera reincidencia. En situaciones especialmente graves o con reiteraciones sistemáticas, la multa podría alcanzar **90 UTM**.

Todas las resoluciones sancionatorias deberán ser fundadas, notificadas debidamente al profesional investigado y ejecutoriadas conforme a derecho. Asimismo, la respectiva ISAPRE deberá pagar el subsidio por incapacidad temporal si este no se hubiera cancelado previamente. Dicha entidad será solidariamente responsable del pago de las multas impuestas a sus funcionarios contralores.

En el caso de contralores médicos que se desempeñen en la COMPIN o en unidades de licencias médicas del sistema público, la denuncia deberá ser remitida por la SUSESO a la Secretaría Regional Ministerial de Salud correspondiente. Esta autoridad, conforme al estatuto administrativo vigente (DFL N° 29 de 2004), deberá instruir el procedimiento disciplinario respectivo, el cual puede culminar con la destitución del funcionario, si se verifican las causales pertinentes.

Artículo Tercero Transitorio

Se aprueba el texto propuesto por la Cámara de Diputadas y Diputados, que establece un período de un año desde la publicación de la ley para que el requisito de aprobación del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (EUNACOM) comience a ser exigible a quienes pretendan emitir licencias médicas.

Votación en la Comisión Mixta

Esta propuesta fue acordada por la unanimidad de los miembros presentes en la Comisión Mixta, integrada por la senadora Ximena Órdenes y los senadores Juan Luis Castro, Francisco Chahuán, Javier Macaya y Sergio Gahona, junto con los diputados Daniel Lilayu, Tomás de Rementería Palma, Cristián Labbé Romero y Patricio Rosas.

Resumen:

El proyecto busca modernizar, regular con mayor rigurosidad y fortalecer el sistema de emisión y fiscalización de licencias médicas en Chile, a través de reformas sustantivas a la Ley N° 20.585 y otras normas complementarias.

1. Marco Normativo Reformado

Artículo 1° – Modificaciones a la Ley N° 20.585

- **Requisitos para emitir licencias médicas:** Se restringe la facultad a médicos cirujanos, dentistas y matronas inscritos en el Registro Nacional de Prestadores Individuales. Aquellos titulados o revalidados desde 2009 deberán acreditar aprobación del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (EUNACOM).

- **Digitalización y fiscalización:** Se establece como norma general la emisión de licencias médicas electrónicas, supervisadas mediante un sistema digital administrado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), con sanciones asociadas al mal uso.
- **Regulación de la telemedicina:** Se exige que las licencias emitidas mediante atención remota se gestionen mediante plataformas autorizadas y con respaldo de registro clínico.
- **Fortalecimiento de las facultades de COMPIN:** Se faculta a estas comisiones para exigir antecedentes a los profesionales emisores, aplicando multas y suspensiones en caso de incumplimiento o falsedad, con remisión al Ministerio Público si procede.
- **Sanción al ejercicio irregular:** Se define el procedimiento para sancionar a quienes emitan licencias sin fundamento médico, habilitando a SUSESO para instruir investigaciones de oficio o por denuncia, y aplicando sanciones proporcionales: multas, suspensiones y, en casos graves, inhabilitación definitiva.
- **Contralores médicos de ISAPRES y COMPIN:** Se sancionará la modificación o rechazo arbitrario de licencias, estableciendo un régimen de responsabilidad progresiva y solidaria que recaerá tanto en el profesional como en la institución a la que representa.
- **Ejecución de sanciones:** Las multas deberán enterarse en la Tesorería General de la República, y su resolución tendrá mérito ejecutivo. Las sanciones se anotarán en el Registro Nacional de Prestadores.
- **Sistema de denuncias y transparencia:** Se crea un registro público de sanciones y un canal de denuncias anónimas administrado por la SUSESO, que también deberá publicar indicadores como el promedio de licencias por prestador.
- **Tipificación de infracciones reiteradas:** Se establecen multas específicas para la emisión de licencias durante períodos de suspensión, junto con la obligación del asegurador de informar y reubicar a pacientes afectados.
- **Acceso a información tributaria y clínica:** Se refuerzan las facultades de fiscalización de la SUSESO, COMPIN y Cajas de Compensación, incluyendo la solicitud de antecedentes a otras entidades.
- **Prescripción administrativa:** No podrán investigarse ni sancionarse hechos vinculados a licencias médicas después de cinco años, contados desde su emisión o desde el inicio del procedimiento sancionador.
- **Régimen de notificación y procedimiento administrativo:** Se incorporan plazos corridos y notificaciones digitales, siguiendo supletoriamente la Ley N° 19.880.

Artículo 2° – Reformas a la Ley N° 20.584

Se incorpora a SUSESO, COMPIN y profesionales habilitados entre los autorizados para acceder a la información relativa a licencias médicas.

Artículo 3° – Reformas a la Ley N° 20.261

Se impone el EUNACOM como requisito obligatorio para otorgar licencias médicas, incorporando contenidos sobre sanciones asociadas a su mal uso.

Artículo 4° – Reformas al Código Penal

Se endurecen las penas para delitos relacionados con el uso fraudulento de licencias médicas:

- **Presidio menor en su grado medio a máximo** y multas de 300 a 1.000 UTM.
- **Inhabilitación profesional ampliada** a médicos, matronas y dentistas.
- Se sanciona la falsificación documental con reclusión menor y multas de hasta 250 UTM, agravadas en caso de reincidencia.

3. Disposiciones Transitorias Relevantes

- La ley comenzará a regir desde su publicación, con plazos especiales para implementación de registros, reglamentos y exigencia del EUNACOM.
- Se otorgan 90 días a los profesionales de la salud para inscribirse en el registro o actualizar antecedentes.
- Se establece un periodo de seis meses para que se habilite la emisión de licencias por telemedicina conforme a los nuevos reglamentos.
- El financiamiento de las nuevas medidas se cubrirá inicialmente con fondos del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud, y posteriormente a través de la Ley de Presupuestos.

Conclusión

Este proyecto representa una reforma integral al sistema de licencias médicas, orientada a reforzar la trazabilidad, legalidad y transparencia en su otorgamiento. Mediante una combinación de herramientas digitales, nuevas obligaciones legales y endurecimiento de las sanciones, se busca reducir el uso indebido del instrumento y aumentar la confianza ciudadana en el sistema de salud.