



RESOLUCIÓN EXENTA IF/Nº

223

SANTIAGO, 17 JUN. 2014

VISTO:

Lo dispuesto en los artículos 110, 112, 114, 127, 220 y demás pertinentes del DFL Nº 1, de 2005, del Ministerio de Salud; la Resolución Nº 1600 de 2008 de la Contraloría General de la República; y la Resolución Nº 52, de 2 de mayo de 2014, de la Superintendencia de Salud, y

CONSIDERANDO:

1. Que, es función de esta Superintendencia velar porque las Instituciones de Salud Previsional cumplan las leyes e instrucciones que las rigen.
2. Que, en ejercicio de dicha facultad y con ocasión de una fiscalización efectuada en las sucursales de Isapre Banmédica S.A., ubicadas en las ciudades de Arica, La Serena y Talca, entre los días 5 y 18 de noviembre de 2013, cuyo objeto fue examinar el proceso de suscripción de contratos de salud, a través de la revisión de la información disponible sobre los contratos en trámite, y entrevistas a los encargados de su mantención y suscripción, se detectaron las siguientes irregularidades en la sucursal de Arica:
 - a) Respecto de 5 cotizantes, se mantenían los Formularios Únicos de Notificación (FUN) "firmados en blanco", con sus tres copias, y, además, salvo en un caso, las respectivas Declaraciones de Salud.
 - b) En un caso se mantenía "pendiente de entrega" al afiliado, la copia de su FUN y de su Declaración de Salud firmada.
 - c) En otro caso se mantenía la Declaración de Salud "firmada en blanco", sin haberse completado las respuestas a las preguntas de la Sección C (enfermedades, patologías o condiciones de salud preexistentes).
 - d) La isapre establece restricciones de ingreso para las personas mayores de 64 años y 365 días, de acuerdo a lo informado por los agentes de ventas y supervisora del área, y que consta en acta de fiscalización de 18 de noviembre de 2013.
3. Que, producto de los citados hallazgos y mediante Oficio IF/Nº 8413, de 11 de diciembre de 2013, se impartió instrucciones a la Isapre, haciéndosele presente que con anterioridad ya había sido sancionada por establecer restricciones de ingreso a priori (Resolución Exenta IF/Nº 453, de 2 de agosto de 2012), y se le formularon los siguientes cargos:
 - a) Incumplimiento de las instrucciones establecidas en el punto 1.2 de la Circular IF/Nº 116, de 21 de abril de 2010, observado en las siguientes situaciones: i) mantener en su poder, la totalidad de las copias de 5 FUN firmados en blanco, y un FUN sin entregar la copia respectiva al afiliado; y ii) mantener en su poder una Declaración de Salud, firmada en blanco y sin entregar copia al cotizante.

- b) Excluir a ciertas personas de la posibilidad de solicitar la afiliación, a priori, sobre la base de consideraciones expresamente prohibidas por la Circular IF/N° 160, considerando una edad máxima de 64 años y 365 días.
4. Que mediante presentación de fecha 27 de diciembre de 2013, la Isapre Banmédica S.A. evacuó sus descargos, argumentando, respecto de los documentos contractuales que se encontraban firmados en blanco y pendientes de entrega a los afiliados, que algunos de estos casos fueron anulados, suscribiéndose posteriormente por los afiliados, nuevos documentos contractuales para regularizar las situaciones descritas en la fiscalización.

Además, arguye que si bien el proceso de suscripción de los documentos contractuales observados, fue realizado por algunos agentes de ventas en un orden distinto al establecido en los manuales internos de la Isapre, lo anterior no significó perjuicio alguno para los afiliados involucrados, toda vez que igualmente con posterioridad suscribieron de puño y letra cada uno de los documentos contractuales, otorgando con sus respectivas firmas plena eficacia al contrato de salud celebrado. Asimismo, toda la documentación contractual fue entregada posteriormente a cada uno de los afiliados, conforme lo instruye la normativa vigente.

Sin perjuicio de lo anterior, sostiene que los hechos representados por la Superintendencia involucrarían una responsabilidad personal de aquellos agentes que desatendieron las instrucciones internas; que en forma periódica la Isapre está realizando inducciones y capacitaciones a los postulantes y agentes de ventas, que incluyen ésta materia, lo que además es reforzado periódicamente en las reuniones que realizan los supervisores de cada grupo de ventas; y que las situaciones descritas se produjeron únicamente en la Agencia de Arica y no en las demás agencias fiscalizadas, lo que da cuenta del trabajo constante que se realiza al interior de la Isapre para dar cumplimiento a la normativa vigente.

Sobre el mismo punto, indica que desde hace algún tiempo la Isapre se encuentra utilizando el sistema de “venta sin papel”, el que ya constituye cerca del 50% de las ventas de contratos de salud, y otorga mayor grado de seguridad a las transacciones.

Por otro lado, en cuanto al cargo de excluir a priori a ciertas personas de la posibilidad de solicitar su afiliación, señala que la Isapre no ha dispuesto ninguna restricción relativa a la edad, y que, al contrario, después que fue sancionada por haber infringido la Circular IF/N°160, modificó sus manuales internos, eliminando la restricción que existía anteriormente respecto de la edad de las personas que solicitaban afiliación a la Isapre.

Conforme a lo anterior, asevera que las declaraciones entregadas por los agentes de venta y la supervisora de ventas, obedecieron a algún tipo de desconocimiento de las modificaciones que se realizaron a los procedimientos internos de la Isapre, respecto de la suscripción de contratos de salud, lo que no se ajusta a la realidad actual, en la cual se reciben todas las solicitudes de afiliación que se presentan, y se evalúan posteriormente conforme a lo establecido en la normativa vigente, sin que se imponga a priori ningún tipo de restricción por edad.

Agrega que se debe tener en consideración que los procesos de admisión de potenciales afiliados son centralizados, puesto que la Contraloría Médica de la Isapre se encuentra ubicada en la Región Metropolitana, lo que permite concluir que no han existido limitaciones para solicitar afiliación para potenciales afiliados mayores de 65 años.

Corroboraría lo anterior, el hecho que durante el año 2013 se habrían afiliado a la isapre un total de 59 personas mayores de 65 años.

Finalmente solicita tener especial consideración que las situaciones detectadas, se debieron a desconocimiento de algunos agentes de ventas, respecto de las modificaciones a los procedimientos internos utilizados por la Isapre para la suscripción de contratos de salud; que se produjeron únicamente en una agencia; no generaron perjuicio alguno a los afiliados, y que la Isapre continuará adoptando todas

las medidas, resguardos y mecanismos de control que sean necesarios, para evitar que se produzcan nuevamente las situaciones observadas.

Por lo anterior, solicita acoger los descargos, desestimando la aplicación cualquier tipo de sanción, atendida la entidad de la infracción en que ha incurrido, respecto de la cual la institución ha adoptado todas las medidas tendientes a evitar que la situación vuelva a ocurrir.

5. Que, en relación con los descargos de la Isapre, cabe señalar, en primer término, que ésta no ha desconocido el hecho que se detectaron en su sucursal de Arica, seis documentos contractuales firmados en blanco (cinco FUN y una declaración de Salud) y, además, en otro caso, la copia del FUN y de la Declaración de Salud pendientes de entrega al afiliado.
6. Que, sobre el particular, cabe tener presente que de acuerdo con el punto 1.2 "Etapas de la suscripción", de la Circular IF/Nº 116, de 21 de abril de 2010, que "Imparte Instrucciones sobre Procedimientos de Suscripción, Adecuación, Modificación y Terminación de Contratos", la Declaración de Salud debe ser llenada y firmada por el cotizante, y luego sometida por el agente de ventas a la Isapre, con el fin que, en su caso, se consignen las restricciones correspondientes. Una vez firmada la Declaración de Salud por quien la Isapre designe, ésta debe ser puesta en conocimiento del afiliado, quien, sólo en esta oportunidad y si está de acuerdo, la firmará nuevamente en la sección pertinente, conjuntamente con los restantes documentos contractuales. En caso de no haber patologías o condiciones de salud que declarar, no será necesario que el afiliado vuelva a firmar la declaración de salud.

Además, el inciso tercero del citado punto 1.2, señala textualmente que: "Una vez aceptada la declaración de salud por las partes, se completarán los restantes documentos contractuales y se firmarán el plan de salud, la selección de prestaciones valorizadas, las condiciones generales del contrato, el FUN tipo 1, y la renuncia a los excedentes, cuando proceda. El FUN podrá ser emitido computacionalmente por la institución, caso en el cual dicho formulario deberá ceñirse a las especificaciones que para tal efecto están contenidas en las instrucciones vigentes. Una vez suscrito los referidos documentos, la isapre estará obligada a entregar a la persona afiliada, en ese mismo acto, una copia de ellos, debidamente firmados por las partes".

7. Que, el debido cumplimiento de las señaladas etapas de suscripción de la documentación contractual, y en particular la circunstancia que el llenado de éstos debe efectuarse en forma previa a la firma de los mismos, no constituye una cuestión meramente formal, sino que una garantía o salvaguarda del consentimiento libre, espontáneo e informado del afiliado.

Por lo tanto, independientemente de que no haya existido una mala intención por parte de los agentes de ventas, o de que en definitiva no se hubiese causado ningún perjuicio a los afiliados, lo cierto es que no es aceptable que se ingresen a tramitación en la Isapre, Declaraciones de Salud, Formularios Únicos de Notificación u otros documentos contractuales, firmados en blanco, sin haberse llenado completamente su contenido, y, por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de la Isapre, en orden a que algunos de estos casos fueron anulados, suscribiéndose posteriormente por los afiliados, nuevos documentos contractuales para regularizar las situaciones observadas, y que, por lo mismo, no existió perjuicio alguno para los cotizantes involucrados.

8. Que, en cuanto a lo aseverado por la Isapre en orden a que las señaladas irregularidades involucrarían una responsabilidad personal de los agentes de ventas, quienes habrían desatendido las instrucciones internas sobre la materia; hay que tener presente que dicha responsabilidad individual de los agentes de ventas, no exime de responsabilidad a la Isapre frente a los actos u omisiones de éstos, toda vez que por aplicación de los principios generales en materia de responsabilidad, la institución debe responder por los hechos de sus dependientes, y, además, porque expresamente el inciso final del punto 1.1 de la Circular IF/Nº 116, de 2010, le impone la obligación de "desplegar una efectiva supervisión sobre el desempeño de sus Agentes de Ventas en el proceso de suscripción de contratos".

9. Que, respecto de las capacitaciones y refuerzos periódicos que realiza la Isapre, así como la implementación y masificación de la "venta sin papel" en dicha institución, sólo cabe señalar que constituye una obligación permanente de las Isapres, el implementar todas las medidas que estimen necesarias, adecuadas e idóneas para dar estricto cumplimiento a la normativa, y, por tanto, la adopción o implementación de medidas no es un hecho que en sí mismo la exima de responsabilidad frente a las infracciones en que incurra.
10. Que, en relación con la circunstancia de que sólo en una de las tres sucursales fiscalizadas se hayan detectado incumplimientos, tampoco es un elemento que permitan eximir de responsabilidad a la Isapre por las infracciones constatadas, sin perjuicio que se considere para los efectos de evaluar el grado del incumplimiento en que ha incurrido, y la entidad de la sanción que proceda aplicarle.
11. Que, por otra parte, en cuanto a las restricciones a la afiliación que se reprochan a la Isapre, hay que recordar que la Circular IF/Nº 160, de 3 de noviembre de 2011, que "imparte instrucciones sobre los antecedentes que pueden evaluar las isapres respecto de una persona que solicita un contrato de salud", establece que:

"Las Isapres, al momento de la suscripción del contrato de salud con un futuro cotizante, sólo pueden evaluar el riesgo individual de salud de esa persona y sus beneficiarios, utilizando para ello la declaración de salud, en la forma indicada en el Nº2 de este título, y sólo podrá negar la afiliación, basada en dicha evaluación, si así lo decide. Por lo anterior, las instituciones de salud previsional no podrán excluir de la posibilidad de solicitar la afiliación, a priori, a ningún grupo de personas, basadas en consideraciones tales como el sexo, edad, condición de salud, condición laboral, etnia, preferencia sexual u otras de los futuros cotizantes y/o sus beneficiarios".

"Asimismo, en cuanto a los antecedentes financieros de los afiliados, las isapres sólo pueden evaluar a su respecto, su capacidad de pago de la cotización de salud en relación al plan de salud al que desean adscribirse, por lo que no se encuentran autorizadas para excluir, a priori, a grupos de personas que trabajen en rubros, industrias o servicios determinados, o empresas públicas o privadas, o servicios de la Administración del Estado, así como tampoco respecto a personas naturales por el solo hecho de detentar la condición de cotizante dependiente, independiente o voluntario".

"Las isapres, para efectos de lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, no podrán exigir a los futuros cotizantes otros requisitos, antecedentes, documentos, formas de pago, o garantías financieras que los que expresamente autorizan las normas vigentes o el contrato de salud que se pretende suscribir, los que, en todo caso, deberán ser los mismos para todo tipo de beneficiarios, salvo las diferencias esenciales que se presenten entre éstos".

Por último, señala que lo anterior no se extiende a los planes grupales y a las Isapres cerradas, puesto que en estos casos no se formula una oferta indiscriminada al público en general. Sin embargo, dispone que en estos casos tampoco se puede, a priori, efectuar discriminaciones arbitrarias y/o ilegales, dentro del universo de personas a las que se dirigen estas ofertas de afiliación.

12. Que, al respecto, si bien la Isapre negó haber dispuesto una restricción a priori fundada en la edad, agregando que después de la sanción que se le aplicó en el año 2012, modificó sus manuales internos, eliminando la restricción que existía; lo cierto es que en la práctica, se constató, a través de las declaraciones de los agentes de ventas y supervisora del área, que en la sucursal de Arica, sí existía restricción de ingreso a las personas mayores de 64 años con 365 días, puesto que ésta era el criterio que conocían y, por tanto, que utilizaban dichos agentes de la Isapre.

Sobre el particular, hay que tener presente que la Isapre es la responsable de capacitar y actualizar a sus agentes, y mantener una efectiva supervisión sobre el desempeño de éstos, de tal manera que lo constatado en la sucursal de Arica le es

reprochable, y, además, da cuenta de debilidades en los procesos de capacitación y actualización de conocimientos de sus agentes de ventas y supervisores.

13. Que, no obsta a lo anterior lo señalado por la Isapre en orden a que los procesos de admisión de potenciales afiliados, se encuentran centralizados en su Contraloría Médica, ubicada en la Región Metropolitana, toda vez que lo que se le reprocha es la existencia de restricciones a priori, y, por tanto, previas a la evaluación de la Declaración de Salud que efectúa dicha Contraloría Médica.

14. Que, en cuanto a la alegación de la Isapre de que durante el año 2013 se habrían afiliado un total de 59 personas mayores de 65 años, hay que señalar que esta cantidad de afiliados mayores de 65, no da cuenta de todas aquellas cuyas solicitudes de incorporación no se ingresaron ni tramitaron producto del criterio con el que actuaban los agentes de ventas y supervisora de la sucursal de Arica.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que tener presente de acuerdo a las suscripciones informadas a través de los Archivos Maestros, se verificó que entre enero y octubre de 2013, el total de suscripciones en la Isapre ascendió a 57.541 contratos, de las cuales sólo 66 corresponden a mayores de 65 años, esto es, 0,1% de los contratos suscritos.

15. Que, en consecuencia, analizados los descargos de la Isapre y antecedentes del caso, se concluye que la entidad fiscalizada efectivamente ha incurrido en las faltas que se le reprochan.

16. Que, el inciso 1º del artículo 220 del DFL N°1, de 2005, de Salud, dispone que: "El incumplimiento por parte de las Instituciones de las obligaciones que les impone la Ley, instrucciones de general aplicación, resoluciones y dictámenes que pronuncie la Superintendencia, será sancionado por esta con amonestaciones o multas a beneficio fiscal, sin perjuicio de la cancelación del registro, si procediere".

17. Que, por tanto, en virtud de los preceptos legales citados y teniendo presente que la Isapre ha infringido la normativa que salvaguarda el consentimiento libre, espontáneo e informado de los afiliados, al mantener dentro de los contratos en trámite de suscripción en una de sus sucursales, a lo menos 6 documentos contractuales firmados en blanco, y, además, considerando que ha incumplido gravemente la normativa que impide la discriminación en la fase previa a la contratación, al haberse constatado en la misma sucursal, que se restringía a priori el ingreso de personas mayores de 64 años y 365 días; esta Autoridad estima que estas infracciones ameritan la sanción de multa.

18. Que, en virtud de lo señalado precedentemente y en uso de las atribuciones que me confiere la ley;

RESUELVO:

1. Impónese a la Isapre Banmédica S.A. una multa de 250 UF (doscientas cincuenta unidades de fomento) por incumplimiento de las instrucciones establecidas en el punto 1.2 de la Circular IF/Nº 116, de 2010, y una multa de 550 UF (quinientas cincuenta unidades de fomento) por infracción a la prohibición de discriminación establecida en la Circular IF/Nº 160, de 2011.

2. Se hace presente que el pago de la multa deberá efectuarse en el plazo de 5 días hábiles desde la notificación de la presente resolución, mediante depósito en la cuenta corriente N° 9019073, del Banco Estado, a nombre de la Superintendencia de Salud, Rut: 60.819.000-7.

El valor de la unidad de fomento será el que corresponda a la fecha del día del pago.

