



SUPERINTENDENCIA DE SALUD

RESOLUCIÓN EXENTA-IF/Nº 274

SANTIAGO, 20 JUL 2016

VISTO:

Lo dispuesto en los artículos 110, 112, 114, 127, 220 y demás pertinentes del DFL Nº 1, de 2005, de Salud; 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 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; la Resolución Nº 1600, de 2008, de la Contraloría General de la República; y la Resolución Nº 109, de 19 de octubre de 2015, 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 desde Arica a Punta Arenas, a 15 sucursales de la Isapre Cruz Blanca S.A., el día 30 de octubre de 2015, 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 entre otras irregularidades las siguientes:
 - a) En la sucursal de Viña del Mar, un Formulario Único de Notificación, en adelante, FUN, firmado en blanco por el afiliado, y sin haber entregado copias al afiliado.
 - b) En la sucursal de Valdivia, copia de FUN del cotizante, firmado y pendiente de entrega a éste.
 - c) Restricciones a priori para el ingreso de personas en consideración a la edad, y específicamente, en la sucursal de Talca se encontró en la carpeta de un agente de ventas, un documento intitulado "Reglas de Negocio" y fechado el 17 de abril de 2014, que establecía restricción de ingreso de 59 años y 11 meses, y respecto de cargas, de 54 años y 11 meses; y en la sucursal de Puerto Montt, una agente de ventas entrevistada, informó que "existe restricción de afiliación hasta los 59 años y 11 meses" (sic).
3. Que, producto de los citados hallazgos y mediante Oficio Ord. IF/Nº 7068, de 27 de noviembre de 2015, se impartió instrucciones a la Isapre y se le formularon los siguientes cargos:
 1. Incumplimiento de las instrucciones establecidas en el punto 1.2, de la Circular IF/Nº 116, del 21 de abril de 2010, al mantener en su poder las copias pertenecientes a los afiliados de los FUN individualizados, uno de ellos firmado en blanco por el cotizante.

2. Excluir a ciertas personas de la posibilidad de solicitar la afiliación, a priori, sobre la base de consideraciones expresamente prohibidas en la citada Circular IF/Nº 160, considerando una edad máxima de 59 años y 11 meses.
4. Que mediante su presentación de fecha 14 de diciembre de 2015, la Isapre expone, en síntesis, en relación con los casos señalados en el primer cargo, que corresponden a situaciones puntuales observadas en el proceso de suscripción de contratos, en las que ninguno de los afiliados involucrados se vio afectado, toda vez que en el primer caso, el FUN firmado en blanco había sido anulado, suscribiendo el cotizante un nuevo FUN completamente lleno, y en el segundo caso, el día anterior a la fiscalización, el afiliado había solicitado la anulación de la suscripción, devolviendo su copia al agente de ventas. Adjunta copia de FUN nulos y declaraciones de los afiliados.

Con todo, hace presente que la Isapre da cumplimiento a la normativa vigente, en especial en lo que respecta a las capacitaciones que imparte a su fuerza de ventas; que la metodología de la fiscalización "no determinó un universo de casos analizados, sino que representó sólo aquellos con errores", y, en este sentido, señala que el total de ventas del mes de octubre de 2015 fue de 7.437 contratos, y la cantidad de casos observados fue de 2, lo que equivale al 0,026% de las ventas, e involucró a 2 agentes de ventas, que corresponden al 0,23% de la fuerza de ventas de la Isapre. De estos agentes de ventas, uno fue contratado en marzo de 2014 y el otro, en octubre de 2015, de manera tal que tuvieron que cursar el nuevo proceso de ingreso como agentes de ventas, regulado a partir del 1º de enero de 2013, mediante la aprobación de una prueba final normada por esta Superintendencia.

Adicionalmente, señala que respecto de los dos casos, durante el proceso de fiscalización, la Isapre informó que correspondían a suscripciones anuladas; que la Isapre realiza una permanente auditoría al proceso de ventas, y que en caso de detectar anomalías, realiza la respectiva denuncia a esta Superintendencia; que la Isapre no puede, en cumplimiento a la normativa laboral, disponer medidas invasivas respecto de la esfera de intimidad de sus trabajadores, tales como revisar sus maletines, portafolios o "lockers", considerando que la mayor parte de las veces, situaciones como las observadas, se realizan fuera de la esfera de control de la Isapre; y que de conformidad con el artículo 177 del DFL Nº 1, de Salud, de 2005, el incumplimiento por parte de los agentes de venta de las obligaciones que les impone la ley, instrucciones de general aplicación, resoluciones y dictámenes que pronuncie la Superintendencia, será sancionado con censura, multa de hasta 15 UTM o cancelación de su inscripción en el registro, y al respecto, señala que constituiría una grave discriminación por parte de esta Superintendencia, el hecho de sancionar a la Isapre y abstenerse respecto del hecho material de la contravención.

5. Que, en cuanto al segundo cargo, arguye que la información que se consigna en éste es genérica, sin referencia a persona alguna, y que no implica necesariamente excluir de la solicitud de afiliación, a priori, a ningún grupo de personas. Al efecto, sostiene que ha existido un incremento en la cantidad de contratos celebrados con personas mayores a la edad supuestamente restringida, ya que en el año 2012 se suscribieron 181 contratos, con mayores de 60 años; durante el año 2013, 206; durante el 2014, 403, y que al mes de octubre de 2015, ya iban 576. Además, indica que a partir de octubre de 2014 la Isapre puso en comercialización 5 planes de la familia "Senior", orientados a un público mayor de 60 años, habiéndose suscrito a octubre de 2015, 193 planes de este tipo.

Reitera que el cargo no hace referencia a persona determinada alguna, que haya sido objeto de exclusión respecto de la posibilidad de solicitar afiliación, a priori, y sostiene que contradice dicho cargo, la circunstancia de que el hecho que configuraría el tipo sólo haya ocurrido en 2 de las 15 sucursales fiscalizadas, cuando la lógica indica que debiese tratarse de una política común a todas las oficinas, y al respecto agrega que esta Superintendencia no considera todas las entrevistas que se efectuaron a los agentes de ventas, que corroboran que la Isapre no excluye a priori de la solicitud de afiliación a ningún grupo de personas.

Respecto del documento "Reglas del Negocio" que estaba en la carpeta de un agente de ventas, en la sucursal de Talca, señala desconocer su origen, y niega que la Isapre aplique filtros por edad, sexo, condición social, actividad laboral u otras consideraciones prohibidas, salvo la evaluación de la Declaración de Salud.

Respecto del caso de la agente de ventas de Puerto Montt, la respuesta inicial de ésta se explica por el nerviosismo ocasionado por el proceso de fiscalización, pero que fue corregida de inmediato por la señalada agente en la misma entrevista, situación ésta que no fue incorporada en forma precisa en el acta de fiscalización. Además, señala los otros agentes de venta entrevistados en esta sucursal, corroboraron que la Isapre no excluye de afiliación, a priori, a ningún grupo de personas.

6. Que, en mérito de lo expuesto, solicita tener por formulados los descargos, acogidos y resolviendo en definitiva, no dar lugar a la aplicación de sanciones administrativas, toda vez que respecto del primer cargo, se trata de situaciones específicas y no de una política que constituya un procedimiento de general aplicación, y porque la responsabilidad de tales actuaciones recae específicamente en las personas que incumplieron con la normativa, respecto de las cuales la Superintendencia no ha iniciado acción infraccional administrativa; y respecto del segundo cargo, porque tal política no existe, y está desvirtuada por el hecho que la Isapre ha contratado con numerosas personas mayores de 60 años, y ha creado una familia de planes especiales, orientados a este segmento, y por las entrevistas realizadas a los agentes de ventas de la Isapre.
7. Que, en relación con los descargos de la Isapre cabe tener presente, en primer término, que de acuerdo con el punto 1.2 "Etapas de la suscripción", de la Circular IF/N° 116, de 2010, 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".

8. 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 exista una mala intención por parte de los agentes de ventas involucrados, o de que en definitiva no se cause ningún perjuicio a los afiliados, lo cierto es que el hecho de obtener y mantener en su poder Declaraciones de Salud, Formularios Únicos de Notificación u otros documentos contractuales, firmados en blanco, constituye una grave infracción a la normativa sobre procedimiento de suscripción de contratos, que vulnera el consentimiento libre, espontáneo e informado del postulante, quien al firmar en blanco está manifestando su aceptación respecto de un documento cuyo contenido aún no ha sido llenado, y que conlleva un alto riesgo de fraude o abuso de firma en blanco, el que puede y debe ser evitado.

Asimismo, resulta indispensable que el afiliado cuente con una copia del contrato de salud, puesto que en caso de incumplimiento, el contrato es un soporte para comprobar la responsabilidad de la Isapre, y además le permite al afiliado conocer los puntos que puede exigir.

9. Que, además, sobre el particular, y sin perjuicio que por aplicación de los principios generales en materia de responsabilidad, la institución debe responder por los hechos de sus dependientes, el inciso final del punto 1.1 de la Circular IF/Nº 116, de 2010, le impone expresamente a la Isapre, la obligación de "desplegar una efectiva supervisión sobre el desempeño de sus Agentes de Ventas en el proceso de suscripción de contratos", de manera tal que los incumplimientos que se detecten en esta materia, le son reprochables.
10. Que, en dicho contexto, procede desestimar las alegaciones de la Isapre relativas al primer cargo formulado, toda vez que es un hecho que se detectó un FUN firmado en blanco, y una copia de FUN sin entregar al afiliado, en dos de sus sucursales, independientemente de las explicaciones expuestas por la Isapre, capacitaciones a que somete a sus agentes de ventas, o que hayan aprobado la prueba de conocimientos que se exige para su incorporación al registro de agentes de ventas, o que la Isapre realice permanentes auditorías; puesto que, en definitiva, se verificó una grave infracción a la normativa, aunque se haya tratado sólo de dos casos, y haya involucrado a sólo dos agentes de ventas.
11. Que, en cuanto a lo argumentado en orden a que respecto de los dos casos, durante el proceso de fiscalización, la Isapre informó que corresponderían a documentos anulados; lo cierto es que del mérito del acta de constancia correspondiente a fiscalización efectuada en la sucursal de Viña del Mar, se desprende que al momento de la revisión de la documentación respectiva por parte del fiscalizador, no figuraba ninguna anotación que indicase que el proceso de afiliación había quedado nulo o que el documento había sido inutilizado, y sólo con posterioridad a este examen, el agente de ventas manifestó que esta afiliación había quedado sin efecto, exhibiendo el anverso de la Declaración de Salud respectiva, en la que había consignado en forma manuscrita la palabra "nula", anotación que, como se indicó, no estaba en el documento al momento de la revisión.

Asimismo, del tenor del acta de constancia correspondiente a la fiscalización realizada en la sucursal de Valdivia, no se desprende que al momento del examen, las copias del FUN que se encontraban en poder del agente de ventas, registrasen alguna expresión o indicación que diese cuenta de que se trataba de documentos anulados o inutilizados.

12. Que, respecto de la alegación relativa a que la Isapre no puede disponer medidas invasivas respecto de la esfera de intimidad de sus trabajadores, tales como revisar los maletines, portafolios o "lockers" de los agentes de ventas, cabe señalar que en ningún caso ello obsta a su obligación de "desplegar una efectiva supervisión sobre el desempeño de sus Agentes de Ventas en el proceso de suscripción de contratos", y, en tal sentido, se encuentra obligada a adoptar otras medidas que le permitan efectuar un control, sobre el uso y destino que sus agentes de ventas dan a los FUN y restantes formularios de documentación contractual que pone a su disposición.
13. Que, además, procede desestimar la alegación de no haberse ejercido la acción sancionatoria en contra de los agentes de ventas involucrados, toda vez que de los antecedentes del caso, no se desprende que la Isapre haya desplegado una efectiva supervisión sobre el desempeño de éstos.
14. Que, asimismo, se rechazará la argumentación relativa a que se trató de situaciones específicas y no de una política que constituya un procedimiento de general aplicación, puesto que en ningún momento se ha reprochado a la Isapre la existencia de directrices o lineamientos institucionales en tal sentido, sino que el hecho de haberse constatado incumplimientos específicos a la normativa, los cuales le son imputables por las razones expuestas en el considerando noveno.

15. Que, en cuanto a las restricciones a la afiliación que se reprochan a la Isapre en el segundo cargo, hay que recordar que la Circular IF/Nº 160, de 2011, 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.

16. Que, al respecto, el hecho que en Puerto Montt una agente de ventas señalara que se restringía el ingreso de personas mayores de 59 años y 11 meses, y que en Talca se encontrase en la carpeta de un agente de ventas, un documento denominado "Reglas de Negocio", fechado el 17 de abril de 2014, que establecía restricción de ingreso de 59 años y 11 meses, y respecto de cargas, de 54 años y 11 meses; son antecedentes que dan cuenta que a la fecha de la fiscalización, en la Isapre aún existían agentes de ventas que entendían que se mantenían vigentes criterios de restricción a priori, y, que, por tanto, operaban con dichos criterios.
17. Que, sobre el particular, hay que tener presente que la normativa que prohíbe expresamente dichas restricciones a priori, data del año 2011, de manera tal que, atendido el tiempo transcurrido y la obligación que pesa sobre las Isapres de capacitar y actualizar a sus agentes de ventas en las materias propias de su actividad; no resulta verosímil que frente a la pregunta respecto de la existencia de filtros para tramitar una suscripción, la respuesta de la agente de ventas en orden a que "existe restricción de afiliación hasta 59 años y 11 meses", se haya debido al nerviosismo ocasionado por el proceso de fiscalización. Además, la explicación que agregó después la agente de ventas, al final del acta, en orden a que "no vende planes a adultos sino que a jóvenes y que no se acordaba que existen planes senior" (sic), no altera ni desvirtúa el contenido de lo que había señalado precedentemente.
18. Que, en cuanto al documento "Reglas del Negocio" encontrado en la sucursal de Talca, respecto del cual la Isapre señala desconocer su origen, lo cierto es que fue encontrado en la carpeta de un agente de ventas, y, además, su contenido coincide con el documento "Reglas del Negocio", también fechado el 17 de abril de 2014, que fue encontrado en un diario mural de la sucursal de Coyhaique de la Isapre, durante la fiscalización efectuada en septiembre de 2014.

19. Que, además, no desvirtúa la irregularidad constatada, lo señalado por la Isapre en el sentido que en los últimos años existiría un incremento en la cantidad de contratos celebrados con personas mayores de 60 años, y que a partir de octubre de 2014 se habrían puesto en comercialización 5 planes de la familia "Senior", orientados a un público mayor a 60 años, puesto que en la fiscalización no se detectó el criterio de restricción en todas las sucursales de la Isapre, sino que sólo en dos.
20. Que, respecto de la alegación en orden a que el segundo cargo no hace referencia a persona determinada alguna, que haya sido objeto de exclusión de la posibilidad de solicitar afiliación, a priori, sólo cabe reiterar que la circunstancia que existan agentes de venta que entienden que hay criterios de restricción a priori que se mantienen vigentes, necesariamente implica que actúan en base a esos criterios, y por tanto, que excluyen a priori a grupos de personas de la posibilidad de solicitar la afiliación, independientemente de que por tratarse de solicitudes que no fueron atendidas ni ingresadas, no exista registro o constancia de las personas que fueron afectadas por esta situación.
21. Que, por las razones expuestas precedentemente, 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.
22. Que, el inciso 1° 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".
23. Que, por tanto, de conformidad con los preceptos legales citados, y teniendo presente la entidad de las infracciones constatadas, esta Autoridad estima que las faltas constatadas ameritan las siguientes multas: 100 UF por incumplimiento de las instrucciones establecidas en el punto 1.2 de la Circular IF/N° 116, de 2010, y 350 UF por infracción a la prohibición de discriminación establecida en la Circular IF/N° 160, de 2011.
24. Que, en virtud de lo señalado precedentemente y en uso de las atribuciones que me confiere la ley;

RESUELVO:

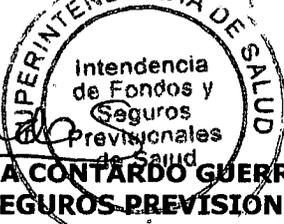
1. Impónese a la Isapre Cruz Blanca S.A. una multa de 100 UF (cien unidades de fomento) por incumplimiento de las instrucciones establecidas en el punto 1.2 de la Circular IF/N° 116, de 2010, y una multa de 350 UF (trescientas cincuenta unidades de fomento) por infracción a la prohibición de discriminación establecida en la Circular IF/N° 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.

El comprobante de pago correspondiente deberá enviarse a la Tesorería del Subdepartamento de Finanzas y Contabilidad de esta Superintendencia, al correo electrónico gsilva@superdesalud.gob.cl, para su control y certificación, dentro de quinto día de solucionada la multa.

3. Se hace presente que en contra de esta resolución procede el recurso de reposición que confiere el artículo 113 del DFL N°1, de 2005, de Salud, y en subsidio, el recurso jerárquico previsto en los artículos 15 y 59 de la Ley N° 19.880, los que deben interponerse en un plazo de cinco días hábiles contado desde la notificación de la presente resolución.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFIQUESE Y ARCHÍVESE,


Nydia Contardo Guerra
NYDIA PATRICIA CONTARDO GUERRA
INTENDENTA DE FONDOS Y SEGUROS PREVISIONALES DE SALUD

[Signature]
MxB/MFA/LRA/EPC
DISTRIBUCIÓN:

- Señor Gerente General Isapre Cruz Blanca S.A.
- Subdepartamento de Fiscalización de Beneficios.
- Unidad de Coordinación Legal y Sanciones.
- Subdepartamento de Finanzas y Contabilidad.
- Oficina de Partes.

I-51-2015

Certifico que el documento que antecede es copia fiel de su original, la Resolución Exenta IF/N° 274 del 20 de julio de 2016, que consta de 7 páginas, y que se encuentra suscrita por la Sra. Nydia Contardo Guerra en su calidad de Intendenta de Fondos y Seguros Previsionales de Salud de la SUPERINTENDENCIA DE SALUD.

Santiago, 20 de julio



[Signature]
José Contreras Soto
MINISTRO DE FE