

RESOLUCIÓN EXENTA SS/Nº 113

Santiago, 20 ENE 2017

**VISTO:**

- 1.- Lo dispuesto en los artículos 109, 110, 177, inciso 4º y demás pertinentes del D.F.L. N° 1, de 2005, de Salud.
- 2.- El artículo 59 y demás de la Ley N° 19.880.
- 3.- Lo señalado en la Resolución N° 1600, de 2008, de la Contraloría General de la República.
- 4.- El Decreto Supremo N° 79 de 2015, del Ministerio de Salud.

**Y CONSIDERANDO:**

1. Que, la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud, entre las fechas 16 y 18 de febrero de 2015, 10 y 17 de abril de 2015 y 11 y 29 de mayo de 2015, practicó las siguientes fiscalizaciones a la Isapre Banmedica S.A.:
  - a. Se examinó el registro contable de los excesos que se regularizaron en conformidad con la Circular IF/N° 226, y la aplicación web disponible de acuerdo con lo exigido por la Circular IF/N° 215, constatándose que había omitido en su aplicación web la información de algunos documentos de cobro, que presentaban el estado "anulado"; a lo que se suma, según lo informado por la propia isapre, la existencia de 324 documentos, correspondientes al año 2010, por un monto equivalente a \$11.187.424 que no habían sido registrados en la página web.
  - b. Se examinó el proceso de traspaso de excedentes de cotización, considerando los inventarios al 31 de diciembre de 2014, 31 de enero y 28 de febrero de 2015, en virtud de lo cual, se constató que isapre omitió publicar en la aplicación de su portal web, la información de los documentos pendientes de cobro, correspondientes al uso de excedentes.
  - c. Se examinó el proceso de devolución masiva de las cotizaciones percibidas en exceso al 31 de diciembre de 2014, en cuya virtud, se constató que la isapre omitió en su aplicación web la información de dos documentos pendientes de cobro, respecto de un afiliado.
2. Que, producto de las fiscalizaciones ya reseñadas, la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud, a través de los Oficios Ordinarios IF/N° 1006, IF/N° 2.540 e IF/N° 3.478, 26 de febrero, 12 de mayo y 19 de junio, todos del año 2015; formuló los siguientes cargos a la Isapre Banmedica S.A.:
  - a. Incumplimiento de la obligación establecida en Capítulo VII, Título IX del Compendio de Normas Administrativas en materia de Información y disposiciones transitorias de la Circular IF/N°226, en orden a disponer en su aplicación disponible en la página WEB la información sobre los

documentos pendientes de cobro que habían sido traspasados a ingresos y se reconocieron en el saldo al 31 de diciembre de 2014.

- b. Incumplimiento de la obligación establecida en Capítulo VII, Título IX del Compendio de Normas Administrativas en materia de Información, en orden a disponer en su aplicación disponible en la página WEB la información sobre los documentos pendientes de cobro.
  - c. Incumplimiento de la obligación establecida en Capítulo VII, Título IX del Compendio de Normas Administrativas en materia de Información, en orden a disponer en su aplicación disponible en la página WEB la información sobre los documentos pendientes de cobro.
3. Que, por Resolución Exenta IF/N° 439, de 23 de diciembre de 2015, de la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud, en base al mérito del expediente administrativo, impuso a la Isapre Banmedica S.A. una multa ascendiente a UF 300.
4. Que, con fecha 12 de enero de 2016, la isapre recurrió de reposición y jerárquico en subsidio en contra de la Resolución Exenta IF/N° 439, de 23 de diciembre de 2015, de la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud. En su recurso, a fin de fundamentar la solicitud de dejar sin efecto la multa o bien que esta sea reducida al mínimo posible, la isapre esgrime los siguientes argumentos:
- a. Desde el 1 de septiembre de 2014 se publicaron las aplicaciones web que están disponibles para los afiliados, de acuerdo a las instrucciones contenidas en la Circular IF/N°2015, de fecha 29 de abril de 2014.

Se debe tener presente que la implementación de las aplicaciones web significó un importante esfuerzo para la isapre, atendida la dificultad para efectuar la conciliación del estado de los documentos históricos que permitieran informar correcta y oportunamente los documentos pendientes de cobro a cada uno de los afiliados. Dicha dificultad se vio acrecentada por la exigencia de incorporar además de los excesos, todos los documentos pendientes de pago que pudieran tener los afiliados.

En el análisis que debiese efectuar la Superintendencia, se debe considerar sobre todo el hecho de que la Circular IF/N°215 impartió instrucciones que con anterioridad a la fecha de su publicación no existían, lo que lógicamente favoreció a que se encontrara un número mínimo de casos que no fueron considerados en la información de la aplicación web. Lo anterior, producto de la definición de criterios que tuvo que realizar la isapre para determinar los documentos que debían incorporarse a la aplicación web, los cuales, como fuera señalado a la Superintendencia, no se ajustaron a su interpretación de la normativa.

- b. Hacer presente la isapre, que la cantidad de casos observados por la Superintendencia es mínimo en relación al número total de casos informados a sus afiliados, sobre todo aquellos relacionados a excesos de cotización. Lo anterior demuestra inequívocamente que la isapre se encuentra constantemente corrigiendo sus procedimientos internos, a fin de dar cumplimiento correcto a las instrucciones que dicta la Superintendencia.

El monto involucrado en los casos observados tampoco representa una cifra relevante que permita la imposición de una sanción tan elevada como la dispuesta por este Organismo. Asimismo, el monto no informado fue devuelto a los afiliados, de acuerdo a la comunicación que se les envió para su conocimiento y gestiones de cobro.

- c. En relación a los documentos pendientes de pago correspondientes a excedentes de cotización, la isapre indica, que la omisión se produjo porque prácticamente la totalidad de los pagos realizados a los afiliados que tienen su origen en un cargo a la cuenta de excedentes, se realizan a partir de una solicitud de reembolso, por lo cual son clasificados como motivo de pago "reembolso" y no como "excedente".

Sin perjuicio de la omisión en que se incurrió, se debe tener presente que únicamente se encontraron 11 casos en esta situación, los cuales fueron reprocesados y se emitieron nuevos documentos de pago, los cuales se pusieron a disposición de los afiliados desde el día 29 de mayo de 2015, lo que fue informado oportunamente mediante el envío de cartas certificadas.

El número de casos observados es imperceptible versus los más de 300.000 registros que sí estaba informando la isapre, lo que acredita el correcto trabajo desarrollado para contar en la aplicación web con la información correcta y oportuna para los afiliados respecto de sus documentos pendientes de pago.

- d. Señala la isapre, que en relación a la falta de información acerca de los documentos pendientes de cobro de los ex afiliados de la isapre, esta situación también se produjo por una definición de criterio que tuvo que adoptar la isapre, por cuanto la Circular IF/Nº215 antes citada, no se refiere específicamente al caso de los ex afiliados. Por el contrario, de la sola lectura de la normativa, se desprende que su contenido se aplica únicamente a los afiliados y empleadores, asumiendo de este modo la isapre que solo se aplicaba a los afiliados vigentes.

Producto de la aclaración efectuada por la Superintendencia, dicho criterio fue modificado y se habilitó la consulta tanto para afiliados como ex afiliados de la isapre.

Igualmente los ex afiliados podían consultar acerca de sus documentos pendientes de pago en cualquier sucursal de la isapre o a través del servicio de Call Center, existiendo de este modo otras vías disponibles para acceder a la información.

- e. La isapre sancionada pide tener presente, que ninguno de los casos observados por la Superintendencia generó perjuicios para los afiliados, toda vez que actualmente la información se encuentra correctamente cargada en su aplicación web, de modo que cada afiliado y ex afiliado puede acceder y solicitar sin problemas el cobro de lo que se le adeuda por parte de la isapre.

Arguye, que a raíz de las fiscalizaciones efectuadas por la Superintendencia, la isapre estableció como procedimiento mensual el pareo del inventario de documentos prescritos, a fin de asegurar la consistencia de la información contenida en el inventario contable y la que se muestra en las aplicaciones web disponibles para los afiliados.

Agrega, que con el fin de asegurar definitivamente la consistencia de la información, y como ha sido expuesto anteriormente, desde el 1 de julio de 2015, se encuentra disponible la aplicación web de documentos pendientes de cobro para excesos de cotización, la cual permite el acceso en línea al inventario contable de su sistema SAP, el cual genera y registra los pagos y sus distintos estados.

- f. Finalmente, y a modo de resumen, en el recurso se solicita tener en especial consideración a lo siguiente: (i) se trata de una normativa reciente que involucra procesos masivos de devolución de excesos, y que ha requerido el desarrollo de nuevos sistemas de integración de información, lo que puede favorecer la ocurrencia de errores, (ii) los sistemas desarrollados por la isapre han sido corregidos y actualizados con toda la información en favor de sus afiliados, de conformidad con la normativa vigente, (iii) el número de casos observados por la Superintendencia es mínimo en relación a la totalidad de casos informados efectivamente por la isapre, (iv) no se ha producido perjuicio alguno para sus afiliados, quienes actualmente pueden acceder a la información sobre sus documentos pendientes de pago y solicitar a la isapre el pago correspondiente y (v) tan pronto la isapre tomó conocimiento de los casos observados, se implementaron todas las medidas para corregir la situación, estableciéndose nuevos procedimientos y revisiones periódicas que permitan evitar que en el futuro se puedan producir nuevos casos no informados.

Se indica, que los errores mínimos detectados por la Superintendencia obedecen exclusivamente a diferencias de criterios interpretativos de la normativa que regula la materia, y en ningún caso pueden atribuirse a un comportamiento negligente o culpable por parte de la isapre en la implementación de los sistemas de información a los afiliados, que requiera una sanción tan severa como la aplicada. Corrobora lo anterior, el hecho de que en un período reducido de tiempo se dictaron Circulares que regulan el procedimiento de información y devolución de excesos y documentos pendientes de pago a los afiliados, las cuales contienen diversas disposiciones transitorias de difícil entendimiento, y que en ciertos casos incluso produjeron conflictos de interpretación entre distintas normas, lo que claramente favoreció a los errores mínimos detectados.

Finalmente, la isapre señala que los casos mínimos observados por la Superintendencia deben ser considerados en todo caso como errores excusables, propios de la implementación de nuevas normativas masivas, de acuerdo a la definición y aplicación que realiza el Código Civil, toda vez que en el caso de marras no se ha verificado culpa o imprudencia de parte de la isapre al implementar las instrucciones contenidas en la normativa dictada por la Superintendencia.

5. Que, por Resolución Exenta IF/N° 368, de 7 de octubre de 2016, la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud, resolvió no acoger el recurso de reposición a que se ha hecho referencia en el número anterior, justificando su decisión en base a los siguientes argumentos:
- a. Se reiteró que la isapre no dispuso oportunamente las medidas de control y de coordinación que hubiesen garantizado la calidad e integridad de la información que debía estar disponible en su sitio web.
  - b. Respecto a que no hubo negligencia por parte de la isapre, que en un breve periodo se dictaron tres circulares y que los casos observados constituyen errores excusables propios de la implementación de una normativa nueva; en la resolución se expuso, que la isapre tuvo tiempo suficiente para implementar adecuadamente esta nueva normativa, por cuanto la Circular IF/N° 215, que imparte instrucciones sobre la obligación de informar los instrumentos de pago pendientes de cobro, fue emitida el 29 de abril de 2014 y su vigencia fue diferida para el 1 de septiembre de 2014. Por su parte la Circular IF/N° 226, que imparte instrucciones sobre el tratamiento de la cuenta de cotizaciones percibidas en exceso, dispuso que las isapres, con fecha 31 de diciembre de 2014, incluyeran en el saldo de la cuenta de excesos, los montos correspondientes a documentos pendientes de cobro que habían sido traspasados a ingresos.

6. Que la Intendencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 59 de la Ley N°19.880, formuló sus descargos en relación al recurso jerárquico interpuesto en subsidio por la recurrente, informando que no se acogió la reclamación administrativa por los motivos ya expuestos en los acápite anteriores.
7. Que el recurso jerárquico al ser una manifestación concreta de los principios de control e impugnación contemplados en las bases de la Administración del Estado, corresponde que éste Superintendente se pronuncie sobre los antecedentes de hecho y de derecho expuestos por la recurrente. En tal sentido y ya analizados los antecedentes del procedimiento administrativo, se advierte que existen elementos que permitan revertir parcialmente lo resuelto en la Resolución Exenta 439, de 23 de diciembre de 2015, de la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud, lo que guarda sustento en lo siguiente:
  - a. Que, en efecto la isapre debió implementar oportunamente las medidas de control y de coordinación que hubiesen garantizado la calidad e integridad de la información que debía estar disponible en su sitio web, lo que no sólo supone el cumplimiento de las instrucciones trasgredidas, sino que además el cumplimiento de una obligación general de cuidado.
  - b. Que, en relación con lo anterior, de la sola lectura de las Circulares IF/N° 215 y 226, se sigue que la primera difirió su entrada en vigencia para el primero de septiembre y que la segunda estableció una obligación para ser cumplida con fecha 31 de diciembre de 2014, de lo que resulta que la isapre, tuvo tiempo suficiente para implementar lo ordenado en dichas instrucciones e incluso aclarar cualquier disparidad de criterio que se hubiere originado a raíz de lo instruido.
  - c. Que, así las cosas, las alegaciones de la isapre sancionada, en la medida que refieren a dificultades en la implementación de lo instruido o que luego de advertido el incumplimiento tomó las medidas correctivas del caso, son argumentos, que en vista a lo indicado en el literal precedente, obran de manera insuficiente para desvirtuar la prueba del injusto, como también para calificar de error excusable la conducta infraccional sancionada.
  - d. Que el artículo 220 del DFL N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, al establecer que el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la Ley, instrucciones de general aplicación, resoluciones y dictámenes que pronuncie la Superintendencia, será sancionado con amonestación o con multa; no preceptúa para la determinación del monto de la multa, que además dicho incumplimiento debe ocasionar perjuicio a los afiliados, bastando para satisfacer las exigencias del tipo infraccional el mero incumplimiento de una obligación, por lo que la falta de perjuicio ocasionado a los cotizantes carece de valor normativo para desvirtuar los fundamentos de la sanción.
  - e. Que, sin perjuicio a lo indicado precedentemente, esto es, que los argumentos de la isapre resultan ser inidóneos para desvirtuar la ocurrencia de los hechos infraccionales, si son argumentos suficientes para disminuir el monto de la multa.
  - f. Que, ante tal aserto, al calibrar la magnitud del injusto con la multa impuesta por la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud y con el monto máximo a que se refiere

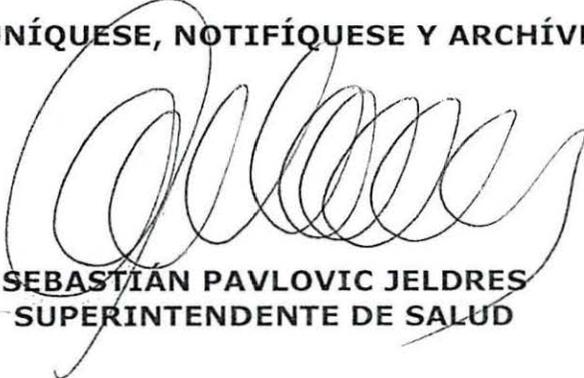
el artículo 220 del DFL N°1, de 2005 del Ministerio de Salud, resulta que una multa de UF 300 trasgrede el principio de proporcionalidad que informa el derecho administrativo sancionador.

- g. Que en tal sentido, se debe imponer a la isapre infractora la sanción de multa por UF200.

**RESUELVO:**

Acoger parcialmente el recurso jerárquico interpuesto subsidiariamente por la Isapre Banmedica S.A., en contra de la Resolución Exenta 439, de 23 de diciembre de 2015, de la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud, cuyo recurso de reposición fue resuelto mediante la Resolución Exenta IF/N° 368, de 7 de octubre de 2016, de esa Intendencia; sancionando a la isapre infractora con una multa ascendiente a UF 200.

**ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE**



**SEBASTIÁN PAVLOVIC JELDRES  
SUPERINTENDENTE DE SALUD**



**JJR/RFF  
DISTRIBUCIÓN**

- Sr. Gerente General Isapre Banmedica S.A.
- Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud.
- Fiscalía.
- Oficina de Partes
- Archivo
- GTF f 1667