

**RESOLUCIÓN EXENTA IF/N° 435**

**Santiago, 04-08-2021**

**VISTO:**

Lo dispuesto en los artículos 110, 112, 114, 127, 170 letra I), 177, 220 y demás pertinentes del DFL N° 1, de 2005, de Salud; el Título I del Capítulo I del Compendio de Normas Administrativas en Materia de Procedimientos, de esta Superintendencia; la Resolución TRA 882/16/2019, de 18 de febrero de 2019, y la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, 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, desde finales del año 2018 y durante el transcurso del año 2019, esta Superintendencia recibió una serie de reclamos y denuncias contra agentes de venta, relacionadas con el ingreso a la Isapre NUEVA MASVIDA S.A., de documentos de afiliación asociados a planes de salud, en los que se consignaba información falsa o simulada respecto de las personas afiliadas.

3. Que, conforme a ello y con el fin de establecer la eventual responsabilidad de las personas agentes de ventas involucradas en los hechos denunciados, y aplicar las correspondientes sanciones, se dio inicio a una serie de procedimientos sancionatorios, entre ellos, los correspondientes a los roles 228, 240, 328, 419, 432, 456, 433, 461 y 540, todos del año 2019, que concluyeron con resoluciones sancionatorias, y en los que se acreditó la participación de agentes de ventas de la Isapre NUEVA MASVIDA S.A., en suscripciones de contratos de salud respaldadas en información y documentación falsa o simulada, a lo menos en cuanto a la calidad de dependiente de las personas indebidamente afiliadas o la identidad de sus supuestas empleadoras.

4. Que, en virtud de lo anterior, y estimando este Organismo de Control que dichos antecedentes, además de acreditar la existencia de faltas cometidas por agentes de venta de la Isapre, daban cuenta que ésta no tenía implementadas medidas conducentes a evitar la ocurrencia de ese tipo de irregularidades, y que había incumplido su obligación de supervisión sobre el desempeño de sus agentes de ventas, procedió a formular el siguiente cargo a la Isapre, a través del Oficio Ord. IF/N° 23.478, de 23 de diciembre de 2020:

*"No haber desplegado una efectiva supervisión sobre el desempeño de los agentes de ventas, en relación con las instrucciones sobre procedimientos de suscripción de contratos de salud previsional, contenidas en el Título I del Capítulo I del Compendio de Normas Administrativas en Materia de Procedimientos".*

5. Que, mediante presentación de 7 de enero de 2021, la Isapre efectúa sus descargos, aseverando que sí desplegó una efectiva supervisión sobre el desempeño de sus agentes de venta y que prueba de ello es el hecho que, de los nueve procesos observados, en siete de éstos fue la propia Isapre la que efectuó la denuncia de las irregularidades y, además, procedió a anular los contratos, por lo que no hubo perjuicio para las personas afiliadas.

Hace presente que, en el caso de un agente de ventas, en el oficio de cargos se hace referencia a dos denuncias, en circunstancias que la Isapre presentó cuatro, y respecto de otro agente de ventas, se menciona una, en circunstancias que la Isapre presentó dos.

Agrega que la Isapre ha efectuado mejoras a estos procedimientos, implementando controles tanto al momento de la recepción de la venta, como ex post.

Alega que el escenario actual es totalmente diferente al de finales del año 2018 y transcurso del año 2019, puesto que durante el año 2020, se efectuaron numerosas denuncias, lo que demuestra que las irregularidades en que han incurrido las personas agentes de ventas, sí han sido detectadas y se ha hecho todo lo necesario para subsanarlas.

Por otro lado, alega vulneración de los principios que informan los procedimientos administrativos y, en particular, el plazo de 6 meses previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 para la tramitación de éstos, dado que las afiliaciones irregulares respecto de las cuales se le reprocha no haber ejercido un adecuado control, se produjeron en los años 2018 y 2019, y ya han sido subsanadas, por lo que, además, cualquier sanción que se aplique no tendrá la consecuencia buscada.

En el mismo orden de ideas, se refiere a la jurisprudencia relativa al "decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio" y al principio de certeza jurídica que lo fundamenta.

Cita el Compendio de Procedimientos, en la parte que señala que las sanciones "(...) *deben ser aplicadas bajo parámetros y objetivos conocidos y consistentes, tales como la gravedad y la reiteración*", y arguye que no hubo dolo o mala fe en su actuar, y que no es posible sostener que se está en presencia de un incumplimiento grave y reiterado.

Además, cita el Compendio de Procedimientos en cuanto al principio de equidad, que establece que "*el Procedimiento de Sanciones deberá velar por la ecuanimidad en la ponderación de las irregularidades cometidas por los distintos entes fiscalizados y en la aplicación de las sanciones que procedieren*", y al respecto, entre otras situaciones, arguye que no puede ser objeto de reproche, el hecho de denunciar irregularidades que no fueron detectadas en su oportunidad.

Reitera que, en todos los casos citados en el oficio de cargos, se dejaron sin efecto los contratos una vez comprobada la irregularidad, de manera que no se provocó perjuicio a las personas afiliadas.

Asimismo, insiste en que las irregulares que se le reprochan se produjeron en los años 2018 y 2019, y que con posterioridad, ha generado más y mayores controles, y asevera que todas las personas agentes de venta involucradas en los casos mencionados en el oficio de cargos, han dejado de prestar servicios para la Isapre.

En mérito de lo expuesto, solicita tener por presentados sus descargos y, en definitiva, acogerlos, dictando la correspondiente resolución de término y ordenando el archivo del expediente.

6. Que, en relación con las argumentaciones de la Isapre, se hace presente, en primer lugar, que la circunstancia que la Isapre haya procedido a efectuar las denuncias en contra de las personas agentes de ventas ante este Organismo de Control, una vez que tomó conocimiento de las irregularidades que afectaban a los procesos de suscripción de contratos de salud previsional observados, o que haya puesto término a los contratos de trabajo de aquéllas, no la exime de responsabilidad respecto del hecho que no había adoptado o implementado medidas o controles que le hubiesen permitido detectar oportunamente, el ingreso de suscripciones de contratos de salud respaldadas en información y documentación falsa o simulada, en relación a la calidad de dependiente de las personas indebidamente afiliadas, o la identidad de sus supuestas empleadoras.

7. Que, tampoco la exime de responsabilidad respecto de dicha falta de supervisión y control, sobre los procesos de suscripción observados, el hecho que, una vez comprobadas las irregularidades, la Isapre haya procedido a dejar sin efecto los respectivos contratos de salud previsional, toda vez que la irregularidad se configuró al momento que se afilió indebidamente a dichas personas, independientemente que con posterioridad, meses después, haya procedido a anular los contratos y las deudas previsionales generadas en el tiempo intermedio.

8. Que, por lo mismo, no es efectivo que no se haya causado perjuicio a las personas afiliadas, puesto que la sola circunstancia de haber sido indebidamente adscritas a la Isapre, y generado por ello, deudas previsionales durante varios meses, afectó patrimonialmente a dichas personas, independientemente que con posterioridad se haya dejado sin efecto dichas afiliaciones y deudas de cotizaciones de salud. Además, en el tiempo intermedio, pudieron haberse verificado eventualmente otros problemas o situaciones perjudiciales para las personas indebidamente afiliadas, como, por ejemplo, la imposibilidad de poder hacer uso de sus beneficios en el FONASA, por registrar afiliación a la Isapre.

9. Que, por otra parte, se hace presente que, de conformidad con el punto 5 del numeral II del Título IV del Capítulo IV del Compendio de Procedimientos, las isapres están obligadas a denunciar a esta Superintendencia los incumplimientos graves y gravísimos que cometan sus agentes de venta, de modo que el hecho que la Isapre haya efectuado las denuncias que originaron algunos de los procedimientos citados en el oficio de cargos, sólo da cuenta del cumplimiento del señalado deber de denuncia.

10. Que, en cuanto a la data de las suscripciones de contratos de salud previsional incluidas en los nueve procedimientos sancionatorios a que se hace mención en el oficio de cargos, cabe señalar que ninguna fue realizada en el año 2018, sino que todas corresponden al año 2019.

11. Que, con todo, revisados nuevamente los citados procedimientos, se estima procedente excluir del cargo formulado, por haber operado la prescripción de la acción sancionatoria, el procedimiento A-228-2019 y, además, dos casos (de tres) considerados en el procedimiento A-540-2019, puesto que las suscripciones de que dan cuenta fueron realizadas con anterioridad al 12 de marzo de 2019, por lo que, en relación con la falta instantánea imputada a la Isapre, no les resulta aplicable el Dictamen N° 24.731, de 12 de septiembre de 2019, de la Contraloría General de la República, que se pronunció en el sentido que, a falta de norma especial que regule el plazo de prescripción de la responsabilidad por infracciones administrativas, procede aplicar el plazo general de prescripción de 5 años establecido en el artículo 2.515 del Código Civil, contados desde que se comete la infracción, precisando que, en resguardo del principio de seguridad jurídica, este nuevo criterio sólo generaría efectos para el futuro, sin alcanzar a las infracciones que ya habían prescrito conforme al criterio sustituido (6 meses contados desde la comisión del ilícito).

12. Que, en relación con lo anterior, procede desestimar la invocación que hace la Isapre al plazo de 6 meses previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, para la tramitación de los procedimientos administrativos, y al "decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio", puesto que sin perjuicio que dicha norma y esta figura no están referidas al periodo previo al inicio del procedimiento administrativo (como en el caso de la prescripción), sino que al tiempo que media entre el inicio y término del procedimiento, lo cierto es que los Tribunales Superiores de Justicia han declarado reiteradamente, por una parte, que el plazo previsto en el artículo 27 de la ley 19.880 no es fatal para la Administración y, por otro lado, que para que opere el decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio, han de haber transcurrido dos años de inactividad en éste, lo que ostensiblemente no ocurre en este caso, en que el procedimiento sancionatorio en contra de la Isapre se inició el 23 de diciembre de 2020, con la formulación de cargos, hace menos de ocho meses.

13. Que, en lo que atañe a lo argumentado en orden a que en este caso no concurrirían los criterios "gravedad y reiteración" establecidos en la normativa para la aplicación de sanciones administrativas, la Isapre incurre en un error conceptual, puesto que lo dispuesto en la parte introductoria del Capítulo VIII del Compendio de Procedimientos, en el sentido que las sanciones "*deben ser aplicadas bajo parámetros y objetivos conocidos y consistentes, tales como la gravedad y la reiteración*" (sic), claramente no está haciendo referencia a requisitos o condiciones que deban necesariamente concurrir para poder ejercer la potestad sancionatoria, sino que alude a "parámetros", esto es, elementos o factores que se utilizan para analizar o valorar la entidad de la infracción, y ponderar de este modo la intensidad de la sanción que eventualmente se estime procedente aplicar, dentro del rango sancionatorio previsto en la ley.

14. Que, por lo demás, la citada norma no restringe los parámetros aplicables sólo a los señalados por la Isapre, sino que al expresar que las sanciones "*deben ser aplicadas bajo parámetros y objetivos conocidos y consistentes, tales como la gravedad y la reiteración*", sólo está precisando cuáles deben ser los caracteres de los parámetros que se utilicen, y, sólo a modo de ejemplo, menciona "la gravedad y la reiteración".

15. Que, por último, en cuanto a las mejoras, medidas y controles que la Isapre asevera haber implementado desde el año 2019, cabe señalar que aquéllas se enmarcan dentro de la obligación permanente que tienen las isapres de adoptar medidas y controles que les permitan ajustarse a la normativa e instrucciones impartidas por esta Superintendencia, y, por tanto, no alteran la responsabilidad de la Isapre respecto de los incumplimientos observados.

16. Que, en consecuencia, por las razones expuestas precedentemente, se concluye que los argumentos y antecedentes aportados por la Isapre en sus descargos, no permiten eximirla de responsabilidad respecto del incumplimiento reprochado, sin perjuicio de excluirse del cargo, por haber operado la prescripción de la acción sancionatoria, el procedimiento A-228-2019 y, además, dos casos (de tres) considerados en el procedimiento A-540-2019, de conformidad con lo señalado en el considerando undécimo.

17. 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*".

Además, el inciso 2° del mismo artículo precisa que: *"Las multas a que se refiere el inciso anterior, no podrán exceder de mil unidades de fomento. En el caso de tratarse de infracciones reiteradas de una misma naturaleza, dentro de un período de doce meses, podrá aplicarse una multa de hasta cuatro veces el monto máximo antes expresado"*.

18. Que, por tanto, en virtud de los preceptos legales y normativa citada, y teniendo presente la naturaleza y gravedad del incumplimiento reprochado, esta Autoridad estima que esta falta amerita una multa de 400 UF.

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

#### **RESUELVO:**

1. Imponer a la Isapre NUEVA MASVIDA S.A. una multa de 400 UF (cuatrocientas unidades de fomento) por no haber desplegado una efectiva supervisión sobre el desempeño de sus agentes de ventas, en relación con las instrucciones sobre procedimientos de suscripción de contratos de salud previsual, contenidas en el Título I del Capítulo I del Compendio de Normas Administrativas en Materia de Procedimientos.

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. En el comprobante del depósito deberá indicarse con claridad el nombre y RUT de la Isapre, el número y fecha de la presente Resolución Exenta, y el número del proceso sancionatorio (I-63-2020)

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

3. El comprobante de pago correspondiente deberá ser enviado a la casilla electrónica [acreditapagomultaIF@superdesalud.gob.cl](mailto:acreditapagomultaIF@superdesalud.gob.cl) para su visado y control, dentro del plazo de 5 días hábiles de efectuado el pago. De no remitirse dicho comprobante, esta Superintendencia informará a la Tesorería General de la República que no cuenta con el respaldo de la presente multa, a fin de que ésta efectúe el cobro de la misma.

4. 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, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE,**



**MANUEL RIVERA**  
**Intendente de Fondos y Seguros Previsionales de Salud**

**HPA/EPL**

#### **Distribución:**

- Sra./Sr. Gerente General Isapre NUEVA MASVIDA S.A.
- Subdepartamento de Sanciones y Registro de Agente de Ventas.
- Subdepartamento de Finanzas y Contabilidad.
- Oficina de Partes.

I-63-2020