

# SUPERINTENDENCIA DE SALUD

Subdepartamento de Regulación  
Intendencia de Fondos y Seguros  
Previsionales de Salud

327

RESOLUCIÓN EXENTA IF/Nº

SANTIAGO, 26 ABR 2022

## VISTO:

Lo dispuesto en los artículos 110, 113, 114, y demás pertinentes del DFL Nº 1, de 2005, del Ministerio de Salud; la Resolución Nº 7, de 2019, de la Contraloría General de la República; la Resolución RA Nº882/181/2021, y la Resolución SS/Nº701, de 15 de septiembre de 2021, ambas de la Superintendencia de Salud, y

## CONSIDERANDO:

1. Que, mediante la Circular IF/Nº392, de 08 de septiembre de 2021, en adelante indistintamente "la Circular", la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud impartió instrucciones modificatorias sobre el cierre definitivo de sucursales, agencias u oficinas de atención de público.
2. Que las Isapres Cruz Blanca S.A., Consalud S.A., Vida Tres S.A, Banmédica S.A., Nueva Masvida S.A., Colmena Golden Cross S.A. e Isalud Isapre de Codeico LTDA. han interpuesto sendos recursos de reposición y en subsidio, salvo Isapre Banmédica S.A., recursos jerárquicos en contra de las instrucciones impartidas en la citada norma, solicitando que se le modifique en la forma que exponen.
3. Que **Isapre Colmena Golden Cross S.A.** señala que, entre las modificaciones incorporadas en la Circular objeto del recurso, se agregan algunas relativas a la autorización de horario reducido para el funcionamiento de las oficinas de atención de público, sucursales y agencias, que, según la recurrente, no tienen relación ni se vinculan con el cierre definitivo de sucursales.

Sobre este punto, hace presente que las normas que regulan esta materia, incorporadas tanto en el Compendio de Normas Administrativas en Materia de Procedimientos como en el de Información, disponen exclusivamente que es obligación de las isapres informar a la Intendencia los cambios de horario que experimenten las sucursales, agencias u oficinas de atención de público. Al respecto, se hace alusión a que el Compendio de Información dispone en este sentido que "Toda modificación que experimenten los datos informados en relación a las sucursales, agencias u oficinas de atención de público que han debido comunicar las isapres a la Superintendencia, deberá ser informada a dicho Organismo con una antelación de, a lo menos, 20 días hábiles, a la fecha en que se pretende la modificación, sin perjuicio de las reglas especiales que se indican a continuación y, en lo relacionado con la materia, en el Compendio de Procedimientos, de esta Superintendencia. Adicionalmente, se instruye informar los días y horario de funcionamiento de todas las oficinas destinadas a la atención de público, como asimismo, la apertura de nuevas sucursales". Agrega la recurrente que, por su parte, el Compendio de Procedimientos indica que "Toda modificación que experimenten los datos informados en relación a las sucursales, agencias u oficinas de atención de público que han debido comunicar las isapres a la Superintendencia, deberá ser informada a este Organismo con una antelación de, a lo menos, 20 días hábiles, a la fecha en que se pretende la modificación, sin perjuicio de las reglas especiales que a continuación se indican."

Hechas las citadas referencias, Isapre Colmena señala que la nueva regulación restringe la capacidad de la Isapre de evaluar la definición de horarios de atención y lo sujeta a la aprobación de la Superintendencia, sin limitación alguna en lo que debe entenderse por "reducción" horaria. Expresamente indica que "Esta reducción puede obedecer a muchos factores, tanto propios de la administración de cada empresa como, por ejemplo, a acuerdos sindicales o tomadas en consideración de la zona geográfica en que se encuentra la sucursal o que obedecen a otros factores, situaciones que, a juicio de esa Isapre, no corresponde sean analizadas por esta Intendencia pues constituyen parte de las facultades de administración de la compañía, facultativas de ella. Concluye sobre este punto que "la regulación de la modificación de horario, como señalamos, no tiene relación alguna con el objetivo de esta Circular, cual es el regular el cierre definitivo de sucursales, motivo por el cual estimamos debe ser eliminada".

4. Que la recurrente, en lo que dice relación con el cierre definitivo de sucursales, hace presente que las nuevas instrucciones limitan enormemente las facultades de administración propias de una compañía en orden a definir en las zonas en que puede o debe estar presente, decisiones que, según indica, Colmena jamás las ha adoptado en forma arbitraria, sino por el contrario, basadas en antecedentes objetivos y concretos que dan cuenta del mínimo uso de dichas oficinas por parte de beneficiarios y del cada vez más extendido uso de las plataformas on line. Seguidamente, indica que el hecho de prohibirse el cierre definitivo de una oficina de atención de público cuando es la única que existe en una ciudad, a priori y sin incorporar un análisis del caso presentado, no corresponde ni parece razonable cuando se entregan los antecedentes necesarios que justifican la adopción de una decisión como esa. Insiste en que la norma para este caso no da opción alguna. La recurrente alega que el racional económico, financiero y de utilización de una oficina para éste y otros casos, es necesario que sea evaluado previamente por la Intendencia, por lo que carece de justificación el hecho de negarlo sin previo análisis. Isapre Colmena sostiene que la enorme cantidad de requisitos y barreras que se impone a las isapres para materializar el cierre de sus oficinas, les impide ejecutar una facultad que es inherente a la libertad económica que la normativa le entrega y que en los hechos, le ha significado tener que mantener abiertas oficinas que presentan una mínima tasa de trámites presenciales, los que en su mayoría y desde el inicio de la pandemia, pueden hacerse un 100% en forma remota. La recurrente sostiene que es importante que la regulación considere en forma objetiva la proporción de la cartera que, en concreto, se ve seriamente afectada en su derecho a una oportuna atención por parte de la Isapre en caso de un cierre, pues de otro modo la materialización del cierre dependerá de la discrecionalidad de la autoridad al no haber un parámetro previamente definido.

Finalmente, la Isapre Colmena Golden Cross S.A., atendidos sus alegatos, manifiesta tener por presentado recurso de reposición en contra de la Circular IF 392, para dejar sin efecto las instrucciones objetadas. Agrega que, en el evento de que se estime correspondiente mantener las observaciones contenidas en la ya citada Circular IF 392, viene en deducir en subsidio, Recurso Jerárquico en contra de éstas, en los mismos términos ya expuestos.

5. Que **Isapre Nueva Masvida S.A.** alega que el plazo de tres meses de antelación para solicitar pronunciamiento respecto del cierre resulta excesivo. Agrega que la norma contempla realizar un aviso con dos meses de anticipación, plazo este último, que está considerado en los contratos de arriendo, situaciones jurídicas ya consolidadas y que no pueden ser modificadas de manera unilateral por parte de la Isapre. Argumenta que esta nueva normativa, además, establece la posibilidad de rechazar el cierre informado por parte de la isapre, lo que impide a la administración ejercer las facultades que le son propias, como las de decidir sobre la continuidad o no de los contratos de arrendamiento de oficinas, sucursales y agencias. Asevera que esta regulación interviene en la gestión interna de la isapre y que, a consecuencia de lo expuesto, establecer un plazo mayor al previsto actualmente, con la posibilidad de rechazar lo informado por la institución de salud, en relación al cierre de sucursales, agencias u oficinas de atención de público, o la suspensión del funcionamiento de las

mismas, provoca un perjuicio directo a la Isapre, quien tomó determinaciones, hizo negociaciones y suscribió contratos, bajo el amparo de una normativa administrativa totalmente diversa, la que es modificada, sin considerarlas.

Insiste en que la circunstancia de que al Estado, mediante organismos fiscalizadores, le corresponda supervigilar a determinadas personas por la importancia de las funciones que desarrollan, no implica que posea las atribuciones propias de sus dueños o controladores. En este sentido, señala que la gestión interna de las instituciones privadas le compete ejercerla a sus dueños, lo que es garantizado por la Constitución mediante el inciso tercero del artículo 12, señalando que "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos". Señala la recurrente que, a su vez, el artículo 19 N° 21 de la Carta Magna indica que se asegura a todas las personas "El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen". Por lo anterior, solo excepcionalmente la ley permite a los entes fiscalizadores intervenir en la gestión de los fiscalizados. Agrega que, con la regulación actualmente vigente, se garantiza de manera suficiente el cumplimiento del contrato de salud y el otorgamiento de beneficios para los afiliados. Al respecto, alega que la obligación de informar un cierre de sucursal, dista mucho de la obligación impuesta en la nueva Circular y permite, además, la posibilidad de rechazarla.

6. Que la recurrente estima, en cuanto a la instrucción que obliga a presentar antecedentes respecto de la cobertura de internet en algún lugar determinado, y que dicha circunstancia se tenga en consideración para autorizar el cierre de una sucursal, que no es procedente un requisito de esa naturaleza, puesto que se asocia directamente a la cobertura de red de sucursales, algo que se encuentra absolutamente fuera del alcance de la Isapre Nueva Masvida, pues expresa que .."no tiene una manera de intervenir en ello, y sin embargo, esto se considera dentro de los antecedentes mínimos y esenciales para dar curso a la solicitud, la que en definitiva puede ser rechazada por estas consideraciones". En virtud de lo señalado, la recurrente estima que esta regulación puede producir una afectación a los derechos de la isapre en cuestión, en base a los argumentos ya señalados precedentemente.

7. Que, además, Isapre Nueva Masvida alega que el plazo de 3 meses para pedir un cambio de horario puntual en una sucursal también es excesivo y no va en línea con el plazo para cierres temporales, que corresponde a 20 días hábiles. Insiste en que, en esta parte, la regulación también se involucra en las decisiones que son propias de la administración de la isapre. Señala además que, en el contexto pandémico en que aún nos encontramos, y más allá de las atribuciones legales que tienen los controladores y la administración de una sociedad anónima para tomar decisiones en relación al funcionamiento de las sucursales de la isapre, la recurrente también tiene la calidad de empleador y, en consecuencia, debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 184 del Código del Trabajo, esto es, tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y la salud de sus trabajadores, obligación que se puede ver limitada por la normativa administrativa que repone y que puede ser objeto de fiscalización por la Dirección del Trabajo.

Finalmente, Isapre Nueva Masvida señala que, en mérito de lo expuesto, interpone recurso de reposición, solicitando acogerlo y, en definitiva, modificar la Circular IF/ N° 392, de 8 de septiembre de 2021, dejándola sin efecto. A su vez y en el caso que no se acoja la reposición, interpone recurso jerárquico con base en los mismos argumentos.

8. Que, a su turno, la **Isapre Isalud LTDA.** desarrolla una introducción respecto a la posibilidad de que los "diversos y múltiples servicios se pudieran otorgar a los beneficiarios, rutinariamente, por medio de plataformas tecnológicas, lo que significaría tenerlos disponibles y al alcance de todos, las 24 horas del día, en cualquier punto en que se encuentre la persona que los necesite". La recurrente, estima que no puede renunciar a participar en "esta ola transformadora", pese a su

menor tamaño y a que sus beneficiarios estén vinculados a una empresa única, que no contempla dentro de sus políticas ofrecer planes de salud al público en general. En este sentido, expresa que su motivación la lleva a abordar la vía tecnológica para sustituir paulatinamente la presencial, basándose, exclusivamente, en satisfacer las necesidades de salud de sus actuales beneficiarios de mejor forma, acorde con los tiempos que corren y en vista de las enormes ventajas que todo esto depara para ellos. Insiste en que la Circular recurrida "no se refiere a la Sucursal Virtual, Telefónica o Whatsapp, solo a los medios físicos ", por lo que considera que la Superintendencia pierde una oportunidad única y valiosa, si no reconoce en sus instrucciones la existencia de las plataformas virtuales, telefónicas o Whatsapp de interacción, y renuncia a estimular el desarrollo de las Isapres en esta dirección. Agrega que algunas de sus disposiciones parecen "desconfiar de las bondades de la tecnología, prefiriendo el traslado físico de las personas de un lugar a otro, con filas y salas de espera". Concluye, como "primera observación" que la Intendencia deja de regular positivamente las sucursales basadas en soportes tecnológicos o sucursales virtuales, manteniendo el concepto que definen estos servicios como espacios necesariamente físicos.

9. Que la recurrente asevera que la normativa recurrida, omite regular a las isapres cerradas en forma específica, toda vez que tienen una naturaleza distinta, precisamente porque no ofrecen planes de salud al público en general. Hoy en día, asevera que, "ni siquiera mantiene abierta la suscripción de planes los propios trabajadores de Codelco y, a diferencia de las llamadas isapres abiertas, la contratación que realizó se justificaba por la vinculación con el mencionado empleador, y no por dirigir una oferta al mercado de seguros de salud (sic). En suma, los afiliados no eligieron a Isapre Isalud (ni sus antecesoras) por el número o la ubicación de las sucursales físicas que tenía al momento de la contratación, si no que adscribieron a una División determinada de Codelco, asociada a una determinada institución de salud previsional". Por ello, argumenta que lo natural para una entidad como Isalud -con solo 52.200 beneficiarios, concentrados en las Divisiones mineras-donde van, en forma continua, disminuyendo los afiliados, es que pueda tener alternativas flexibles para cerrar sucursales físicas y reemplazarlas por virtuales o semi-virtuales (asistidas como Sucursal Telefónica o Whatsapp), en aquellos lugares con menor afluencia de público, buscando mantener la continuidad de los servicios a través de dichos medios. Seguidamente, expone que "...Este programa de reducir las sucursales físicas proyectada por nuestra Isapre, manteniendo las que están ubicadas donde residen el 85.2% de los beneficiarios, y ofreciendo otras varias alternativas a los beneficiarios residentes en otras localidades, choca directamente con la instrucción que obliga a mantener una sucursal física en la ciudad donde antes existía una de ellas, dando a entender que siempre serán necesarias para absorber una demanda constante en el tiempo, pese a que la realidad de esta entidad fiscalizada será distinta, porque (como se dijo) ella va reduciendo paulatinamente su cartera de afiliados (un 35% de beneficiarios en los últimos 10 años)".

10. Que, según la recurrente, las instituciones de salud previsional son entidades que, conforme al artículo 171 del DFL N°1, de 2005, de Salud, se constituyen a través de personas jurídicas de derecho privado, siendo responsables de la gestión y resultado, a la vez que su actividad se encuentra enmarcada en el artículo 19 N°9 y N°21 de la Constitución, que establece la alternativa privada de salud. De esta forma, indica que debe tener la autonomía suficiente para gestionar y dirigir la empresa de la que es responsable, por lo que fijar un determinado número de sucursales inamovibles, conlleva limitar estas facultades de administración, sin considerar la realidad en que se encuentra la empresa, sus fines y tamaño. A su vez, cuando la Intendencia fija el número de sucursales de las isapres, está señalando indirectamente, según argumenta, cuánto personal debe contratar y el costo de la infraestructura que debe disponer, limitando uno de elementos esenciales de la libre empresa, que es la adecuada eficiencia de los recursos y la creatividad para ofrecer nuevas alternativas. Por otro lado, agrega que, a su juicio, la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales carece de las facultades para realizar una intervención de este tipo, que afecta directamente a la gestión de la Isapre, toda vez que el artículo 110 del citado DFL N°1, de Salud no contempla, específicamente, la atribución de

fijar la forma, el número o la modalidad de la atención al público. Prosigue indicando que, si existe una vulneración de los derechos del afiliado, ésta no puede valorarse es forma abstracta, suponiendo que esto se concreta por el solo hecho de modificar la forma como se entregan los beneficios de salud contratados. Al respecto, la vía con que cuenta la Intendencia es emplear los instrumentos que la ley le proporcionó para fiscalizar y eventualmente sancionar a aquellas instituciones que en el terreno práctico han dejado de cumplir una obligación contractual.

Advierte que las instrucciones que recurre permitirán a la Intendencia reservar para sí "la facultad de decidir en último término, si los antecedentes son suficientes o no, lo que conlleva un espacio de discrecionalidad que no se puede controlar ni objetivar por la isapre, pudiendo impedir el cierre aun cuando se demostrara un cambio fundamental en las circunstancias y el reemplazo por tecnologías competentes que favorecen la interrelación con sus afiliados de modo más eficaz y directo".

11. Que la recurrente menciona que esta Superintendencia, a través de la norma, exige la mantención de una sucursal en cada ciudad donde antes operaba una, y que ésta necesariamente debe ser física, lo que introduce factores de rigidez en la administración de la Isapre, sobre todo respecto a Isalud, que viene reduciendo su cartera de afiliados, circunstancia que, a su parecer, no será un argumento suficiente para cerrar una sucursal física, si no tiene otra de reemplazo de la misma naturaleza en la misma ciudad, inclusive en el caso de no existir, por ejemplo, más beneficiarios en dicha localidad. Al respecto, insiste en que la Intendencia tiene instrumentos para sancionar a la Isapre que incumple el contrato de salud, por lo cual resulta innecesario introducir medidas prohibitivas en la forma como se decide cumplir con estos compromisos. Seguidamente, indica que el empleo del concepto "vulneración de derechos" plantea la idea de que sólo se puede responder adecuadamente a las obligaciones contraídas en el contrato de salud mediante la existencia de una sucursal física, impidiendo el desarrollo de proyectos que tiene la recurrente, como "Isapre en su Casa", que permitirá al beneficiario el contacto con los servicios que ofrece la Isapre, sin obligarlo a trasladarse de un punto a otro.

12. Que Isalud alega que se asimila la suspensión de servicios y la reducción de horarios de una sucursal física, al cierre definitivo, introduciendo limitaciones a la organización interna de la empresa. Respecto a este punto, indica que no existe fundamento para estimar que el cierre temporal merece el mismo tratamiento que el definitivo; de lo contrario, la distinción que la reglamentación hizo en ese sentido, sería ineficaz e innecesaria, en circunstancia que, por el contrario, esa diferencia, claramente obedece a la constatación de que son dos realidades, que deben tener una regulación distinta. Señala que lo mismo ocurre con la reducción de horarios, pues lo que se sugiere, según su opinión es que la Circular "con esta asimilación con el cierre definitivo, es que las decisiones que en esa materia efectúe la Isapre en un momento anterior a la regulación, debe quedar inmodificable en el tiempo o sujetas al rígido procedimiento de clausura, sólo porque en un momento se estableció un determinado horario de atención".

Finalmente, isapre Isalud LTDA, solicita que se acoja en todas sus partes el recurso de reposición en contra la Circular IF/Nº392, dejando sin efecto los puntos indicados precedentemente, conforme a la ley sobre procedimiento administrativo y, en caso de negativa, tener por interpuesto el recurso jerárquico basado en los mismos fundamentos que la reposición.

13. Que, por su parte, **Isapre Consalud** realiza una descripción de las modificaciones que introduce la Circular recurrida, en cuanto a: las condiciones para el cierre; los antecedentes que, como mínimo deberán presentarse junto con la solicitud de cierre; la suspensión de atención de público en una oficina, sucursal o agencia; la autorización de horario reducido para el funcionamiento de las oficinas de atención de público, sucursales y agencias. Seguidamente, detalla lo que el artículo 216 del DFL Nº1, de 2005, de Salud, establece respecto a las sucursales u oficinas de atención que las isapres deben tener a disposición del público y termina señalando que, como se puede apreciar, no existe en la normativa legal la obligación para que

las isapres mantengan un determinado número de sucursales de atención presencial obligatorias, ni se exigen otras reglas distintas al informar cuales son la oficinas que mantiene actualmente abiertas la respectiva institución.

Concluye que la ley contempla la existencia de sucursales y oficinas de atención, pero no establece requisitos en cuanto a su funcionamiento, horarios ni la posibilidad de efectuar modificaciones al número de oficinas de atención abiertas al público, cuestión que resulta fundamental al analizar las disposiciones de la nueva Circular. Señala que, en este sentido, la normativa previa a la dictación de la Circular IF N° 392/2021, establecía la posibilidad de ejecutar el cierre de una determinada sucursal de atención al público, solamente exigiendo que se comunicara con una determinada antelación, otorgando las razones que justificasen dicho cierre, sin someterlo a una autorización previa por parte del organismo regulador, pues, como se indicó, la ley no estableció limitaciones ni requisitos adicionales en cuanto al funcionamiento de dichas oficinas o sucursales de atención. En este sentido, agrega que los cambios efectuados al capítulo respectivo del Compendio de Procedimientos alteran las normas vigentes, estableciendo a partir de su vigencia, una serie de requisitos que, en la práctica, según la recurrente, hacen sumamente difícil poder ejecutar un cierre de sucursal e incluso, en algunos casos, llega a prohibir de plano su realización (por ejemplo, en el caso de ser la única oficina en una ciudad), con lo cual, en su opinión, existe una extralimitación de facultades por parte de este organismo regulador, al incorporar requisitos que no se encuentran contemplados en la ley. Por lo tanto, con base en esta primera observación, es que cree que la Circular IF N° 392 debería ser dejada sin efecto, en aquella parte relativa al cierre de sucursales, dado que la incorporación de los nuevos requisitos hace en la práctica inaplicable el derecho de la Isapre de otorgarse la organización administrativa que mejor le parezca, lo cual atenta en contra de una serie de derechos y garantías constitucionales de esa institución.

14. Que, respecto a las nuevas normas sobre el cierre definitivo de oficinas, sucursales o agencias de atención de público, la Isapre Consalud desarrolla una serie de comentarios como los siguientes:

“3.1. Objetivo de la Circular IF N° 392.-

Constituye un principio fundamental que el esfuerzo regulatorio de la autoridad administrativa debe armonizarse con las decisiones propias del negocio y la estrategia de cada Isapre. La regulación no debe transformarse en un freno al derecho a desarrollar actividades económicas, todo lo contrario, debe propender a la realización de dicha garantía constitucional. A partir de lo anterior, es importante señalar que el acceso al sistema de salud y la obtención de los beneficios del sistema de salud previsional no es en la actualidad necesariamente presencial como parece definir la nueva Circular en comento. Todo lo contrario, hoy en día la cantidad de transacciones por medios no presenciales va en aumento, lo cual ha llevado a que una serie de sucursales de la Isapre hayan experimentado bajas en el flujo de clientes. El objetivo de la nueva Circular parece solo evaluar la presencialidad de la atención presencial (sic), no considerando la importancia del resto de canales disponibles para la atención que se utilizan tanto en esa industria como en otras, entendiéndose, además, la evolución de la atención que se ha generado por las mismas instrucciones emanadas por esta Superintendencia en línea con la habilitación de trámites y transacciones hacia canales alternativos y/o remotos. Adicionalmente, esto impacta dado que la misma evolución de las personas y clientes respecto a cómo quieren atenderse, respecto a donde viven, donde trabajan y como se movilizan en la ciudad, limita la flexibilidad de responder adecuadamente a los cambios que la misma sociedad exige, a saber, donde abrir/cerrar una sucursal de atención.

3.2. Respecto al plazo de comunicación del cierre definitivo.-

El nuevo plazo de anticipación para informar al regulador el cierre de la Sucursal, de tres meses, afecta la negociación con terceros actores con los cuales hay contratos y obligaciones comerciales, ya que los mismos contratos tienen exigencias que se deben respetar, además de la extrema confidencialidad de estos, que afectarían tanto a clientes, trabajadores y clientes (sic). En resumen, resulta extremadamente difícil

el evaluar un cierre, que implica enviar en muchos casos cartas de término de contrato de arrendamiento, si después la autoridad no otorga la autorización respectiva para el cierre.

### 3.3. Sobre la documentación que se debe acompañar.-

En cuanto a la nueva obligación de acompañar estudios externos sobre satisfacción usuaria para efectos de evaluar una autorización de cierre de sucursal, dicha obligación hace subir el costo de la Isapre de manera artificial sin justificación razonable, por lo que debería ser eliminada de plano. Respecto a determinar la conectividad de una determinada sucursal, nos parece que es una obligación que escapa a las capacidades de nuestra institución y nuestro objeto único establecido por ley, por lo que también debería ser eliminada.

### 3.4. Determinación de afectados. -

En los casos de macro ciudades (Concepción, Valparaíso, Santiago), se torna extremadamente difícil el determinar la afectación si las personas no necesariamente se atienden en las oficinas de sus domicilios, ya que muchas veces lo hacen en función a su desplazamiento, trabajos, prestadores requeridos. Por lo que para determinar a los afectados no necesariamente es lo mismo respecto a la cartera de dicha comuna. En el mismo orden de ideas, es necesario determinar correctamente los clientes afectados, dado que no solo habla de los que se atienden en dicha oficina, entonces como se mide los que usaron canales alternativos y eso como impacta en dicho cierre. Asimismo, es fundamente (sic) tener en consideración las estructuras de las comunas, ciudades y macrozonas existentes en la actualidad y que esta debe ser flexible respecto a los cambios urbanísticos de ella.

### 3.5. Determinación de lugares de cierre. -

Creemos que se debería eliminar el excluir de un potencial cierre, aquellas sucursales en que no existe otra oficina de atención de la misma ciudad. Se trata de una determinación unilateral y arbitraria por parte de esa Superintendencia, que no se corresponde con la normativa legal que regula el sistema, por lo que dicha prohibición debería ser dejada sin efecto.

En caso de que sea necesario evaluar un determinado cierre de sucursal, aquello debe poder realizarse mediante un análisis del mérito por distintos factores, tales como prestadores, tamaño cartera, cercanía de otra sucursal, etc. En ningún caso se puede llegar a prohibir a priori el cierre en este caso, ya que el análisis que efectúe esa Superintendencia puede arrojar que en definitiva el cierre se encuentra justificado".

En cuanto a la autorización de horario reducido para el funcionamiento de las oficinas de atención de público, sucursales y agencias, Isapre Consalud alega que le parece que por la baja cantidad de eventos en el año donde se aplica una reducción horaria, es improcedente pedirlo con la anticipación que exige la Circular. Considerando además que queda sujeta a evaluación, sin tener presente ciertos derechos de los trabajadores respecto a beneficios obtenidos (a saber, negociaciones sindicales, etc.). La recurrente continúa ejemplificando con que "esto es lo que sucede los días 17 de septiembre y 24 y 31 de diciembre, fechas respecto de las cuales la Isapre, por su carácter de víspera de días festivos irrenunciables, a través de Contratos Colectivos de Trabajo, se comprometió con sus trabajadores para llevar a cabo el cierre anticipado de sus sucursales de atención".

Finalmente, la Isapre Consalud solicita se sirva tener por interpuesto Recurso de Reposición en contra de la Circular IF/Nº 392/2021, dejando sin efecto las normas en ella contenidas, según ha quedado expuesto a lo largo de su presentación. Además, solicita, para el improbable evento de no acceder a lo solicitado en lo principal de esta presentación, se sirva tener por interpuesto Recurso Jerárquico ante el Sr. Superintendente de Salud, en contra de la mencionada Circular, dándose por expresamente reproducidos todos y cada uno de los fundamentos expresados en lo principal de la presentación de la recurrente.

15. Que, a su turno, la **Isapre Cruz Blanca** realiza una reseña respecto a la discrecionalidad administrativa indicando lo siguiente: según se ha dicho, la doctrina hace hincapié en que "la discrecionalidad administrativa no constituye una potestad jurídica autónoma -no existen potestades administrativas completamente autónomas-, más bien, la discrecionalidad sólo se encuentra presente en un elemento de las potestades públicas administrativas, referido a qué decisión adopte la autoridad frente a una concreta necesidad pública, que se presente" (Alarcón, Pablo, *Discrecionalidad Administrativa*, p. 83, Editorial ConoSur, Santiago, año 2000)".

De este modo, indica la Isapre que "la discrecionalidad administrativa constituye una técnica jurídica que permite a la Administración adoptar la mejor decisión pública frente a las concretas necesidades públicas que cada día se presentan en busca de una solución; pero no cualquiera decisión, sino la mejor decisión pública que satisfaga dicha necesidad, que ponga en armonía los bienes particulares con el bien común; que en definitiva, permita cada día ir construyendo una sociedad más justa". Luego, si bien la recurrente reconoce la potestad normativa de la Superintendencia de Salud, señala que ella, no puede ser ejercida como una facultad discrecional, donde, arbitrariamente, se establezcan nuevas disposiciones, que dificulten innecesariamente y en ciertos casos impidan la labor que es propia y exclusiva de las Instituciones de Salud Previsional, como es la organización de sus recursos humanos y materiales, con racionalidad económica, para el cumplimiento de su objeto exclusivo dispuesto por la ley, que no es otro que financiar prestaciones y beneficios de salud.

Agrega que la Circular modifica las normas ya existentes en el Capítulo VI Procedimientos Operativos de las Isapres, Título VII Funcionamiento de sucursales, agencias u oficinas de atención de público, con el objeto señalado en la misma circular. Sin embargo, en la Circular en cuestión no hay fundamento de hecho alguno demostrable, que indique que ese objetivo no se esté alcanzando con las actuales normas vigentes. Insiste en que, dada la ausencia total de elementos de hecho que justifiquen la dictación de la Circular, las disposiciones que se introducen carecen de fundamentación y motivación suficiente y proporcionalidad, y por lo mismo, de razonabilidad, afectando al principio de juridicidad que deben observar los órganos del Estado en todas sus actuaciones. Al respecto, señala que el autor Cordero indica lo siguiente: "Tal como hemos indicado en relación al principio de legalidad todo acto administrativo requiere de la verificación de un supuesto de hecho que habilita a su dictación, de manera que la existencia de este siempre es un presupuesto reglado de toda potestad, susceptible de control judicial o contralor. Pero, además, dado que las competencias de un órgano administrativo están determinadas por los hechos y estos se deben acreditar durante el procedimiento administrativo, la decisión administrativa se debe adecuar a ellos de manera que el acto en su contenido debe ser congruente con los hechos, de modo que, si eso no es así, el acto adolece de un error que vicia el acto administrativo".

Continúa Isapre Cruz Blanca señalando que la infracción a la motivación afecta el estándar de razonabilidad al que está sometida la norma de aplicación general que se dicta, puesto que no existe en ella una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión adoptada, que permita correlacionar la coherencia de los hechos determinantes, que en este caso son totalmente ausentes, con el fin establecido en el objetivo que la impulsa. Según la recurrente, lo anterior aparece con claridad al contrastarse la norma anterior existente, con las nuevas exigencias que introduce el punto 2 modificado. Luego, hace referencia al punto 2 previo a la modificación del Capítulo VI sobre "Procedimientos Operativos de las Isapres", del Título VII relativo al "Funcionamiento de sucursales, agencias u oficinas de atención de público".

A continuación, indica expresamente la Isapre que, para el cierre definitivo de sucursales, agencias u oficinas de atención de público, la normativa anteriormente vigente disponía dos elementos centrales: a) Información a la Superintendencia de Salud, con un plazo de dos meses de anticipación, indicando los mecanismos alternativos de que se dispondría para asegurar la continuidad del otorgamiento de los beneficios contractuales a aquellos afiliados que eran atendidos en la sucursal que



cesará definitivamente sus funciones; b) Difusión mediante avisos, con dos meses de antelación, a afiliados, empleadores y público general, por medios de comunicación social, avisos ubicados en lugares visibles de la sucursal que cerrará definitivamente, y otros medios como página web o correo electrónico; indicando los mecanismos alternativos para asegurar la continuidad del otorgamiento de los beneficios contractuales a que se refiere el párrafo anterior, así como la posibilidad que les asiste a los cotizantes de desafiliarse de la Isapre en caso de que el cierre definitivo de la sucursal entorpezca seriamente el acceso a los beneficios pactados.

Prosigue concluyendo que la nueva normativa, sin dar fundamentos que justifiquen la necesidad, aumenta el plazo a tres meses de antelación, y solicita la entrega de antecedentes a evaluar, consistentes en cantidad de beneficiarios que, a la fecha de envío de la información, se verían afectados, estadísticas de a lo menos el año calendario anterior a la fecha de la solicitud, desglosando lo que corresponde a atención presencial, virtual, telefónica u otro canal e identificando, además, el tipo de transacción realizada (cambios contractuales, reembolsos en efectivo, GES, presentación de licencias médicas, etc.), y un informe correspondiente al año calendario anterior a la solicitud de cierre, sobre la conectividad o cobertura del servicio de Internet en la zona en que se ubica la sucursal, agencia u oficina que se pretende cerrar; estudios de satisfacción de usuario, sin perjuicio de todo lo que la Intendencia, adicionalmente, pueda requerir.

Señala que, por otra parte, con la nueva norma, el cierre deja de ser una medida de racionalidad de recursos humanos y materiales de resorte de la Isapre, para pasar a ser una facultad de la Superintendencia de Salud, cuando la oficina de atención de público sea la única que existe en la ciudad, o cuando la Intendencia determine su improcedencia, fundada esencialmente en que, de concretarse la medida, habrá beneficiarios que verán seriamente afectado su derecho a una oportuna atención por parte de la Isapre por las distancias que deberán recorrer para acceder a sus oficinas. Agrega que lo mismo ocurre con la suspensión de la atención de público en una determinada oficina a consecuencia de su destinación a otros fines, pues se la considera equivalente al cierre definitivo, y, por lo tanto, queda sujeta a los mismos requisitos exigidos para el cierre, y sujeto al arbitrio de la Superintendencia en los casos en que, conforme a la normativa anterior, se arrogó la facultad de decidir su conveniencia. Prosigue señalando que, como no hay razones que justifiquen tales cambios, las nuevas disposiciones resultan caprichosas y arbitrarias, debiendo mantenerse las normas vigentes con anterioridad a la dictación de la Circular. Según la recurrente, "la norma no aparece justificada, ni resulta razonable, ni proporcionada, si se considera que todo cierre es inocuo para los beneficiarios, ya que los plazos siempre se prorrogan y que existen además múltiples canales de atención remota que permiten alternativamente cumplir a la Isapre con todas sus obligaciones de Seguridad Social. Las atenciones en pandemia así lo han demostrado, pues las atenciones presenciales en sucursales no han tenido variación desde el inicio de la pandemia. El 95% de las atenciones, actualmente, se están realizando en los canales remotos que Isapre Cruz Blanca S.A. dispone, tales como, Sitio Web privado (85% de las atenciones), Contact Center (9%), WhatsApp (1%), Redes Sociales y Asistente ON (1% ambos), y sólo el 5% restante se realiza de manera presencial en sucursales, lo cual está en consonancia con el esfuerzo y diversas iniciativas que ha realizado la Isapre para fortalecer la atención remota. Incluso en los últimos meses, en que ha habido una mayor movilidad producto de una mejor situación sanitaria del país, el número de atenciones presenciales se ha mantenido constante".

A continuación, la recurrente incorpora, para el análisis, un cuadro resumen con la evolución de las transacciones por cada canal de atención. Luego, detalla las funciones que ha desarrollado personal de la Isapre incluso posterior al cierre diario de la sucursal, como trabajo Back Office, así como una serie de labores y nuevos canales de apoyo centrados en diversos temas relacionados con el otorgamiento de beneficios, lo que complementa con un cuadro resumen con la evolución de las atenciones y detalle de los servicios.

Finaliza la Isapre Cruz Blanca repitiendo que las nuevas normas no sólo dificultan innecesariamente, y en ciertos casos impiden, la labor que es propia y exclusiva de las Instituciones de Salud Previsional, como es la organización de sus recursos humanos y materiales, con racionalidad económica, para el cumplimiento de su objeto exclusivo dispuesto por la ley, que no es otro que financiar prestaciones y beneficios de salud; sino que además, van en contra de la tendencia en la que marcha el país, que impulsa la transformación de los procesos presenciales a virtuales, es por ello que solicita dejar sin efecto la Circular en cuestión, ya que carece de motivación y de racionalidad y proporcionalidad, lo que hace que tales disposiciones deriven en ilegales, por lo que pide tener por interpuesto recurso de reposición en contra de la Circular IF/Nº 392/2021 y en subsidio, y en el evento de que este recurso de reposición sea rechazado, viene en deducir recurso jerárquico para ante el Superintendente de Salud, para que, conociendo de la materia de esta reposición, se deje sin efecto lo instruido en la Circular ya mencionada.

16. Que las **Isapres Banmédica S.A y Vida Tres S.A.** exponen coincidentemente como argumentos de reposición los que se describen a continuación, por lo que sus alegatos se abordarán de manera conjunta.

Las recurrentes indican que la Circular impugnada vino a modificar completamente el procedimiento de cierre definitivo de una agencia o sucursal de la Isapre destinada a la atención de público, pasando de un procedimiento que implicaba únicamente obligaciones de información por parte de las Isapres -el que han tenido siempre a la vista las recurrentes al momento de tomar la decisión de abrir una nueva sucursal o informar el cierre de una existente- a uno que implica la solicitud de estas últimas, sujeta "más encima" a la aprobación de esta Superintendencia, lo que sin lugar a dudas deviene en un procedimiento en exceso complejo y engorroso en el caso de las sucursales ubicadas en la Región Metropolitana, pero peor aún, hace imposible la aplicación de esta Circular en el caso de sucursales o agencias regionales, atendido el hecho de que, en el caso de ambas Isapres, salvo en la Región Metropolitana, existe solo una agencia en cada una de las demás regiones.

17. Que ambas recurrentes señalan, para fundar la supuesta improcedencia de las instrucciones dictadas mediante la Circular IF/Nº392, que la normativa vigente, la cual viene a ser modificada por la mencionada Circular, les reconoce a las Isapres la facultad de disponer el cierre definitivo de una sucursal u oficina de atención al público, estableciendo exclusivamente un procedimiento de información que debe seguirse de manera previa a concretar dicho cierre, el que incluye informar oportunamente tanto a la Superintendencia de Salud, como a los afiliados, empleadores y público en general.

Al respecto, puntualizan que, como en tantas ocasiones ha sido señalado a la Superintendencia, la decisión de tener o no sucursales abiertas en determinadas ciudades o localidades, es absolutamente privativa de cada Isapre, no existiendo norma alguna en el ordenamiento jurídico que faculte o justifique la modificación normativa que se plantea por esta Superintendencia, cuya aplicación traería como consecuencia la privación de la referida facultad de las Isapres. Insisten en que, por el contrario, es la propia normativa, específicamente en el punto Nº 2, del Título VII del Capítulo VI del Compendio de Normas Administrativas en Materia de Procedimientos, la que habilita a las Isapres disponer el cierre definitivo de una sucursal, estableciendo los requisitos que debe cumplir para proceder al mismo, sin que en caso alguno, dicho cierre esté sujeto a la aprobación de la Superintendencia.

Continúan indicando que tampoco se establece un procedimiento para ello, sino más bien la comunicación que deben dar las Isapres está limitada únicamente a tener un carácter informativo para que todos quienes se atienden en dichas sucursales (beneficiarios, isapres, etc.), puedan adoptar las medidas correspondientes para utilizar los demás medios de que dispone para la realización de sus trámites, canales que son conocidos por la Superintendencia. En el mismo sentido señalan que se corrobora lo anterior en el hecho de que la propia normativa les otorga a los afiliados la facultad de desafiliarse en cualquier momento, cuando el cierre de la sucursal

"entorpezca seriamente el acceso a sus beneficios", lo que -aseveran- en el caso de las recurrentes no ocurre, ya que a través de sus demás canales de atención los afiliados pueden realizar todos sus trámites y demás gestiones que requieran para acceder a sus beneficios.

En consecuencia, advierten que la interpretación que ha hecho últimamente esta Superintendencia de la referida normativa, en el sentido de exigir su autorización para efectuar el cierre de una agencia, sucursal u oficina de atención de público, se contraviene y hace inaplicable la referida facultad del afiliado en orden a poder poner término a su contrato en cualquier momento; lo que en ningún caso implica que la Isapre esté incumpliendo sus obligaciones, ya que el afiliado puede tomar la decisión de que, si no le acomoda que la Isapre no disponga de una sucursal en una determinada región, ciudad o comuna, puede cambiarse a otra Isapre que sí disponga de una agencia ubicada en un lugar de acceso para él, o bien, utilizar los demás canales dispuestos por la Isapre para efectuar sus trámites."

Prosiguen las recurrentes señalando que, sin lugar a dudas, la facultad de que dispone el afiliado es un correlato de la libertad de las Isapres para determinar libremente la apertura o cierre de una sucursal, más aun si cumple con la prerrogativa de resguardar y establecer mecanismos alternativos para el otorgamiento de los beneficios a los afiliados a través de otros canales remotos, en este caso no presenciales. A continuación, mencionan expresamente la norma anterior referida a Cierre definitivo de sucursales, agencias u oficinas de atención de público, la que indica lo siguiente: "Las isapres deberán informar a esta Superintendencia, con un mínimo de dos meses de anticipación, el cierre definitivo de agencias, sucursales u oficinas destinadas a la atención de público, indicando las razones que respaldan tal decisión. Asimismo, deberá informar los mecanismos alternativos que dispondrá para asegurar la continuidad del otorgamiento de los beneficios contractuales a aquellos afiliados que eran atendidos en la sucursal que cesará definitivamente sus funciones. Con igual antelación, deberá comunicar el cierre definitivo de agencias, sucursales u oficinas destinadas a la atención de público a afiliados, empleadores y público general, a través de avisos difundidos por medios de comunicación social, avisos ubicados en lugares visibles de la sucursal que cerrará definitivamente, y otros medios que la isapre disponga, tales como página web o correo electrónico. En tal comunicación deberá indicar los mecanismos alternativos a que se refiere el párrafo anterior, así como la posibilidad que le asiste a los cotizantes de desafiliarse de la isapre, antes de haberse extinguido el plazo previsto en el artículo 197 del DFL N°1, de 2005, de Salud, en caso de que el cierre definitivo de la sucursal entorpezca seriamente el acceso a los beneficios pactados."

A continuación, las recurrentes indican que, de la simple lectura de la norma que transcriben, resulta evidente que igualmente se le exigen ciertos requisitos formales a las Isapres para proceder al cierre de una sucursal, en concreto, que dicen relación con que dicha decisión debe ser comunicada oportunamente tanto a esta Superintendencia como a los afiliados, empleadores y público en general, dentro de los plazos que determina, así como también, los mecanismos alternativos de que dispondrá para asegurar la continuidad en el otorgamiento de los beneficios contractuales. Concluyen Isapres Banmédica S.A y Vida Tres S.A. que de la normativa no se desprende que esta autoridad cuente con la facultad para denegar o prohibir el cierre de una sucursal, sobre todo, cuando se ha cumplido cabalmente con las obligaciones de informar o comunicar su decisión. Finalmente, agregan que dichas instituciones de salud previsual, siempre han dado estricto cumplimiento a las referidas obligaciones y se han aportado todos los antecedentes solicitados en caso de ser requeridos.

18. Que ambas isapres recurrentes sostienen que es un hecho que la decisión de proceder al cierre de determinadas agencias o sucursales no obedece al mero capricho de las Isapres o tiene por objeto perjudicar en modo alguno a los afiliados, sino que en cada uno de los casos dicha decisión ha obedecido a razones, como por ejemplo, la baja concurrencia de beneficiarios a la agencia que se pretende cerrar, lo que según lo indicado por ambas, permite contener los gastos de administración,

"tal como ha sido requerido en innumerables ocasiones por esa Superintendencia", más aun considerando el complicadísimo escenario financiero que experimentan actualmente dichas Isapres y, en general, todo el sistema de salud privado, poniendo seriamente en riesgo la sustentabilidad del sistema en el tiempo.

Agregan que cabe destacar que, en los últimos años, se han cerrado únicamente aquellas sucursales cuyo cierre resultaba estrictamente necesario y siempre como consecuencia de un análisis exhaustivo de diversos factores que justifican tal decisión, tales como la cantidad de afiliados que concurren diariamente de manera presencial, las dificultades operativas de mantener abierta una sucursal, los riesgos innecesarios de contar con dinero efectivo en las agencias, poniendo en peligro la seguridad de sus trabajadores y de los propios afiliados y, particularmente, el hecho de que actualmente casi la totalidad de sus beneficiarios han migrado y preferido la utilización de canales remotos para la realización de sus trámites. Las recurrentes citan a continuación y a modo de ejemplo que, en los últimos años y producto de la necesidad de contener los gastos de administración y considerando el escasísimo flujo de público que se atendía en cada sucursal, es que ambas Isapres determinaron cerrar algunas sucursales, de acuerdo al siguiente detalle:

Isapre Banmédica S.A.:

- Con fecha 08 de junio de 2018 se informó el cierre de la Sucursal Puerto Natales a contar del 31 de agosto de 2018. Al respecto, esa Superintendencia solicitó a la Isapre cuantificar el impacto y señalar la cantidad de afiliados afectados, además de adjuntar los respaldos de las medidas de publicidad. Ambas solicitudes fueron respondidas oportunamente por la Isapre, sin que a la fecha se haya emitido ningún pronunciamiento por parte de esa Superintendencia en orden a validar o autorizar expresamente el cierre informado, tal como lo ha venido haciendo desde algún tiempo. Por lo anterior, la referida sucursal se encuentra cerrada, sin haber sido siquiera cuestionada esta decisión por ese organismo.

- Con fecha 18 de diciembre de 2018 se informó el cierre de la Sucursal Hospital Clínico Universidad de Chile en la Región Metropolitana y, separadamente los siguientes cierres regionales: Tocopilla, La Calera, Salamanca y Linares, a contar del 01 de marzo de 2019. Al respecto, esa Superintendencia solicitó complementar la información acerca de los trámites realizados en la sucursal, además de requerir antecedentes en relación a la distancia y tiempos de traslado de sucursales alternativas en el caso de la sucursal del Hospital de la Universidad de Chile, así como la cuantificación del impacto, mecanismos alternativa (sic), fechas de apertura de las sucursales, como asimismo la evaluación de mecanismos de mitigación en el caso de las sucursales regionales referidas. Esta información fue remitida oportunamente por la Isapre y, al igual que lo ocurrido en el caso del cierre de la agencia de Puerto Natales, esa Superintendencia tampoco emitió un pronunciamiento autorizando o denegando los cierres informados por la Isapre, motivo por el cual estas sucursales se encuentran actualmente cerradas para atención de público.

- A mayor abundamiento, con fecha 27 de diciembre de 2019 se informó el cierre de las sucursales ubicadas en Ovalle, Talagante, Quilpué y Clínica Universidad Los Andes, respecto de los cuales ni siquiera fueron requeridos antecedentes adicionales por parte de esa Superintendencia.

- Con fecha 29 de mayo de 2020 se informó el cierre de Agencias Santa María y La Dehesa a partir del 31 de julio de 2020 y, con fecha 24 de septiembre de 2020, el cierre excepcional de la sucursal Gran Avenida a partir del 07 de octubre de 2020, producto del cierre definitivo del Centro Médico Vidaintegra, sin que tampoco se emitiera por parte de esa Superintendencia ninguna resolución al respecto ni fueron solicitados antecedentes adicionales."

En el caso de la recurrente Vida Tres S.A, los cierres corresponden al siguiente detalle:

- Con fecha 08 de junio de 2018 se informó el cierre de la Sucursal ubicada en La Unión a contar del 07 de septiembre de 2018. Al respecto, esa Superintendencia solicitó a la Isapre cuantificar el impacto y señalar la cantidad de afiliados afectados, además de adjuntar los respaldos de las medidas de publicidad. Ambas solicitudes fueron respondidas oportunamente por la Isapre, sin que a la fecha se haya emitido

ningún pronunciamiento por parte de esa Superintendencia en orden a validar o autorizar expresamente el cierre informado, tal como lo ha venido haciendo desde algún tiempo. Por lo anterior, la referida sucursal se encuentra cerrada, sin haber sido siquiera cuestionada esta decisión por ese organismo.

- A mayor abundamiento, con fecha 27 de diciembre de 2019 se informó el cierre de las sucursales ubicadas en Quilpué y Clínica Universidad Los Andes, respecto de los cuales ni siquiera fueron requeridos antecedentes adicionales por parte de esa Superintendencia.

- Con fecha 29 de mayo de 2020 se informó el cierre de Reñaca, Agencias Santa María y La Dehesa a partir del 31 de julio de 2020, sin que tampoco se emitiera por parte de esa Superintendencia ninguna resolución al respecto ni fueron solicitado antecedentes adicionales."

A continuación, ambas Instituciones señalan que lo anterior vuelve a corroborar inequívocamente que la correcta aplicación de la normativa, que a través de la dictación de la Circular IF/N°392 se modifica, siempre ha sido la indicada por ambas recurrentes, esto es, dar cumplimiento a las obligaciones impuestas en cuanto a plazos e información, pero en ningún caso que deba existir una autorización expresa por parte de la Superintendencia.

Sin perjuicio de lo anterior, las recurrentes señalan que existen cierres informados por ambas Isapres en que la Superintendencia, a pesar de no contemplarse en la normativa dicha posibilidad ni facultad como se ha señalado, indicó que no se autorizaba el cierre. Lo anterior ocurrió- según se transcribe de ambas presentaciones- en el caso de la Isapre Banmédica S.A., respecto de la Sucursal de Chillán y luego respecto del cierre de Agencia Estoril, Agencia Dávila, Agencia Maipú, Agencia Los Ángeles y Agencia Castro. En tanto, que, en el caso de Isapre Vida tres S.A. afectó a la Agencia Estoril y Agencia Los Ángeles. Cierres respecto de los cuales, según indican, se remitieron todos y cada uno de los antecedentes solicitados. Al respecto, prosiguen argumentando que, "por un tema informático, de acuerdo a los dichos de esa Superintendencia, estos antecedentes no fueron recibidos por ellos, lo que, de acuerdo a la revisión de nuestra área informática, no es efectivo, ya que se registra el mail como recibido por ese organismo. Ahora bien, y sin perjuicio de lo señalado, igualmente en todos los casos antes señalados nunca se recibió una autorización por parte de la Superintendencia de Salud para llevar a cabo el cierre de las agencias (la que igualmente no procede), sino únicamente un rechazo, decisiones ambas que, en el entendimiento de esta Isapre y, conforme a la normativa vigente a la fecha de la solicitud, no procede, por cuanto la facultad de cerrar una sucursal era y debe seguir siendo privativa de las Isapres".

A continuación, las recurrentes insisten en que queda de manifiesto que la obligación de la Isapre se limita exclusivamente a la de informar, con la antelación debida y señalando las medidas para asegurar el otorgamiento correcto y oportuno de los beneficios a los afiliados, su decisión de proceder a un cierre de una determinada sucursal. Sin embargo, agregan que como se ha señalado, a través de la modificación normativa, el cierre no solo se sujetaría a una autorización por parte de la Superintendencia, sino que como se señaló anteriormente, se crea un procedimiento para las Isapres, el cual en la práctica, a juicio de ambas recurrentes, sería imposible de ejecutar, en especial en regiones donde las Isapres tienen una sola sucursal, lo que ocurre en todos los casos para las recurrentes.

19. Que, en seguida, las Isapres Banmédica y Vida Tres sostienen que la normativa impugnada exige la presentación de determinados antecedentes, destacando entre ellos, algunos que no serían los que usualmente se han solicitado en oportunidades anteriores y que corresponden a los siguientes:

- Informe correspondiente al año calendario anterior a la solicitud de cierre, sobre la conectividad o cobertura del servicio de internet en la zona en que se ubica la sucursal, agencia u oficina que se pretende cerrar.
- Estudio de satisfacción usuaria en relación a canales virtuales, realizado por una empresa externa.

Al respecto, ambas instituciones de Salud Previsional indican, en relación a estos requisitos, que si bien en el caso del estudio de satisfacción se señala que corresponde a una recomendación, en la práctica, se está obligando a la Isapre a realizar dos estudios externos relacionados con la conectividad y satisfacción de usuarios, pues según indican, el primero no depende de la Isapre, sino del prestador de los servicios de conectividad, lo que elevaría considerablemente los costos de administración, en tiempos en que, según las recurrentes, se hace indispensable propender a su racionalización, "tal como lo ha reiterado esa Superintendencia".

A mayor abundamiento, argumentan que, luego de enumerar los requisitos, la norma señala que en ningún caso procederá el cierre definitivo de una oficina de atención de público cuando ésta sea la única que existe en la ciudad, por lo que se excluye de manera absoluta la posibilidad de que la Isapre efectúe cualquier cierre de agencias regionales, las que, como ya indicaron reiteradamente, "corresponden a la única sucursal ubicada en las referidas ciudades, llegándose, por tanto, al absurdo de impedirse su cierre, aun cuando no se registraran atenciones presenciales en dichas agencias". Insisten las recurrentes en que esta parte de la Circular impugnada permite comprobar que con su dictación no solo se ha dificultado la posibilidad de efectuar el cierre de una agencia, sino que, en la práctica, atendida la dificultad de cumplir con los requisitos y condiciones señalados, no existe ninguna posibilidad de materializar el cierre. Agregan que a la misma conclusión se puede llegar cuando la Circular señala que, aun cuando exista más de una sucursal en una determinada ciudad, se debe considerar por parte de la Superintendencia de Salud decidir sobre la solicitud de cierre presentada por las isapres, evaluando el número de oficinas que se mantendrán abiertas en la respectiva ciudad, en particular, si la oficina cuyo cierre se pretende, está ubicada en una gran ciudad o macrozona y la distancia que existe entre las oficinas que permanecerán abiertas al público, por lo que, según argumentan, inclusive en ese caso, podría ser un obstáculo insalvable para las Isapres, aun cuando, como se ya lo han señalado, dicha sucursal casi no registre atenciones e implique elevados costos de mantención y operación, los que disminuyen considerablemente al utilizarse los demás canales de atención para que los beneficiarios realicen todos sus trámites.

En consecuencia, ambas presentaciones sostienen que la norma carece de todo sentido lógico, por cuanto en la práctica no podría tener aplicación, ya que las isapres nunca podrían utilizar su facultad privativa de cerrar sucursales de atención de público, quedando obligadas a mantenerlas aun cuando no existan afiliados o sea un número mínimo los que se atiendan en las ciudades o comunas respectivas, situación que no se condice con lo dispuesto en la normativa vigente y atenta contra la libertad de las isapres, independiente de que éstas puedan suplir la realización de la totalidad de los trámites correspondientes a través de otros canales de atención, incluso en plazos más breves que si lo hicieran en una sucursal. Continúan Isapres Banmédica S.A. y Vida Tres S.A. indicando que lo anterior desincentiva a que las isapres desarrollen sistemas y canales alternativos a las sucursales más robustos y seguros para que los afiliados puedan efectuar sus trámites, toda vez que al tener que mantener las agencias abiertas, los limitados recursos de que se dispone para mejorar los referidos canales alternativos, deben destinarse, sin ninguna explicación lógica, a disponer de personas que atiendan la sucursal, tener una caja fuerte y coordinar la entrega de dinero efectivo a través de empresas de valores, etc.

En este sentido, insisten ambas instituciones de salud en que, de mantenerse las instrucciones de la Circular que se impugna, lamentablemente "la Isapre se verá en la necesidad de tener que disminuir la calidad de servicio en sus sucursales, toda vez que solo podrá destinar un número acotado de trabajadores y otros recursos de acuerdo a su posibilidad económica, la que, como es de conocimiento de esa Superintendencia, actualmente es bastante complicada". Seguidamente, señalan que lo anterior no ocurriría si es que se mantuviera la normativa como estaba hasta antes de la dictación de la Circular IF/Nº392, por cuanto todos los recursos disponibles se destinarían a robustecer y mejorar los canales alternativos para que ningún afiliado deba acudir presencialmente a una sucursal, evitando de este modo poner en riesgo

su salud, por efectos de la pandemia por Covid, como asimismo, la de sus trabajadores que atienden en agencias y, finalmente, no se pondría en riesgo la seguridad de ellos, en el entendido de que la sucursal podría verse sujeta a eventuales robos y otras situaciones análogas que no se producen en los otros canales de atención.

20. Que, en relación con la posibilidad de realizar trámites de manera remota, las recurrentes se permiten destacar que, además de que la digitalización y la implementación de trámites remotos ha sido una tendencia en todas las industrias, tanto públicas como privadas, esta se aceleró y amplió considerablemente producto de la emergencia sanitaria por Covid-19, de manera tal que por instrucciones de la misma autoridad sanitaria se implementaron una serie de trámites y gestiones de manera digital, tornándose innecesarias las sucursales presenciales. Por lo anterior, reiteran a la Superintendencia que la creencia de que el cierre de sucursales provocará una disminución de los mecanismos a través de los cuales los beneficiarios pueden acceder a los beneficios contractuales, es absolutamente errónea.

Complementan la idea señalando que ambas instituciones no cuentan con sucursales en todas las ciudades y comunas del país, lo que en ningún caso se ha traducido en una falta de servicio por parte de ellas, en el caso de que existan afiliados domiciliados en alguna comuna donde no se registra una agencia o sucursal de atención de público. En este sentido, los afiliados que no cuentan actualmente con una sucursal en sus lugares de residencia, ya sea porque nunca existió una, o bien, porque se determinó su cierre con anterioridad a la dictación de esta Circular, tienen a su disposición todos los demás canales remotos disponibles para atender cada uno de sus requerimientos en relación a sus contratos de salud, los cuales, según señalan, corresponden a la APP para teléfonos móviles; servicio de Contact Center; posibilidad de efectuar video llamadas y la Sucursal Virtual a través de la página web de la Isapre.

Conforme a lo anterior, prosiguen argumentando que, si bien la sucursal virtual de las Isapres requiere de acceso a internet, este no ha sido un impedimento para que sus beneficiarios utilicen el sitio web para la realización de sus trámites, lo que queda demostrado con que casi la totalidad de los reembolsos que actualmente se realizan, se hacen por el sitio web privado de los afiliados de ambas Isapres. Señalan que es importante mencionar que el funcionamiento de la sucursal virtual, APP o Contact Center no se verá afectado en ningún caso por los problemas propios que pueden producirse en las agencias (temas estructurales, indisponibilidad de personal, exposición a robos, cortes de suministros básicos, etc.), los que, efectuando una comparativa con la seguridad y total disponibilidad de los demás canales de atención, hacen que el canal presencial se encuentre en absoluta desventaja frente a los demás canales. Indican que, además, desde el punto de vista de las ventajas comparativas, este último se encuentra disponible para los afiliados sin limitaciones de horario. Expresan que "...Es importante mencionar además que nuestros canales remotos de atención se encuentran en constante revisión y perfeccionamiento por parte de la Isapre, lo que nos ha permitido y nos permitirá seguir identificando oportunidades de mejora, con el objeto de otorgar un mejor servicio a nuestros afiliados. Finalmente, resulta fundamental hacer presente que en el período de crisis sanitaria que actualmente está enfrentando el país y el mundo producto de la pandemia por Covid-19, el riesgo de tener agencias abiertas es muy alto, ya que el contacto humano puede provocar contagios innecesarios que pueden ser evitados en su totalidad a través del uso exclusivo de los canales alternativos dispuestos por la Isapre. En este sentido, es muy importante tener presente que, considerando las constantes y variadas decisiones de la Autoridad Sanitaria en orden a decretar medidas de cuarentena y confinamiento en diversas comunas y localidades a lo largo del país, la responsabilidad de la Isapre de velar por la salud de nuestros beneficiarios y colaboradores debe aumentar aun más, y es precisamente por ello que debemos contar con el mayor número de ejecutivos que puedan atender de manera remota. Lo anterior permite concluir inequívocamente que los canales remotos constituyen, sin lugar a dudas, la mejor alternativa para los beneficiarios, atendida su rapidez, comodidad, eficiencia y seguridad".

21. Que ambas recurrentes vuelven a insistir con el argumento de la situación sanitaria producto de la pandemia, señalando expresamente lo siguiente: "Asimismo, y a modo de contexto, se debe recordar a esa Intendencia que la grave situación sanitaria que ha experimentado nuestro país y el mundo, producto de la pandemia por coronavirus, provocó que la autoridad sanitaria haya decretado en el último tiempo diferentes medidas restrictivas con el objetivo de evitar la propagación del virus, como son la cuarentena obligatoria, toque de queda, cordón sanitario, entre otras. En este sentido, si la preocupación principal del Gobierno ha sido en todo momento mantener a las personas resguardadas en sus hogares para disminuir el peligro de contagio, resulta inexplicable la decisión de esa Intendencia, en orden a que las Isapres deban mantener abierta una sucursal en las comunas en que precisamente fue decretada la cuarentena obligatoria total por la autoridad sanitaria. Lo señalado en el párrafo anterior, también fue recogido por esa Superintendencia, la que en su sitio web invita expresamente al público a realizar sus trámites en línea, atendida la contingencia producida por el Covid-19. Por lo anterior, resulta inexplicable para esta Isapre la dictación de una Circular que promueva todo lo contrario a lo que esa propia Superintendencia incentiva en su página web. Lo mismo se puede desprender cuando la Superintendencia establece un horario reducido de atención presencial".

A continuación, las recurrentes citan como ejemplo, en cumplimiento a las instrucciones impartidas mediante el Oficio Circular IF/Nº10/2020 –que citan–, que, con el fin de colaborar en la tarea de reducir la exposición de las personas al contagio, se dispusieron diversos canales remotos que permiten otorgar la totalidad de los servicios y beneficios contractuales a sus afiliados, sin necesidad de que deban concurrir presencialmente a las sucursales. Luego pasan a enumerar los servicios ya detallados precedentemente como canales remotos (sucursal virtual web, la aplicación para teléfonos celulares, servicio de call center). Agregan que, con el fin de duplicar su capacidad de atención, dispusieron el envío de muchos de sus trabajadores que atendían en sucursales, para colaborar en esta plataforma mediante la modalidad de teletrabajo, tal como fue recomendado por la Dirección del Trabajo y por el propio Ministerio de Salud, a tal punto que incluso fue dictada y publicada en el Diario Oficial la Ley Nº21.220, que regula esta modalidad de trabajo, la que entró en vigencia el día 01 de abril de 2020.

De este modo, destacan que ambas instituciones de salud previsual han dado estricto cumplimiento a todas las instrucciones tendientes a la digitalización, lo que ha significado importantes inversiones para realizar las mejoras tecnológicas necesarias, pero también han implicado, según argumentan, el replantear las funciones de ejecutivos de atención de público para reforzar los canales que en la práctica están siendo utilizados preferentemente por nuestros afiliados, principalmente el contact center. En este mismo sentido, señalan que el Oficio Circular IF/ Nº12 permitió a las Isapres recibir las licencias médicas en formato físico (papel), a través de casillas de correo electrónico creadas con esta finalidad. Asimismo, actualmente todas las licencias médicas son recibidas electrónicamente por las Isapres, lo que daría cuenta de la "tendencia a la realización de trámites por canales remotos". Finalmente, señalan que, de manera más reciente y a través de la Circular IF/Nº386 de fecha 03 de agosto de 2021, cuyo objeto es implementar medios alternativos que permitan a los afiliados incorporar a sus familiares recién nacidos o nonatos al contrato de salud y aclarar los efectos de la incorporación de un nonato, se impartieron instrucciones relativas a la incorporación de familiares beneficiarios recién nacidos y nonatos por medios no presenciales, particularmente a través de una aplicación informática o bien, a través de correo electrónico.

En seguida, las Isapres Banmédica S.A. y Vida Tres S.A. vuelven a insistir con la misma argumentación que en alegatos precedentes, indicando que resulta del todo ilógico que se imponga un procedimiento de cierre tan engorroso, ya que con las obligaciones instruidas existe una "casi segura posibilidad" de que la solicitud sea negada, lo que obligará a las Isapres a mantener abiertas sucursales a un alto costo financiero y que, en la práctica, no presten utilidad a los beneficiarios que prefieren



los mecanismos y canales remotos de atención. Al respecto, alegan que inclusive el Fonasa ha puesto a disposición de sus beneficiarios números de contacto para que puedan escribir por WhatsApp o un código QR, que al ser escaneado permite acceder a una atención, como parte de su programa "Ahórrate la fila", que tiene por objeto propender a la atención remota de sus beneficiarios, así como 36 servicios en línea, invitando a preferir estas alternativas para evitar traslados a las sucursales. Argumentan que, además, existe un plan de modernización general cuyo marco normativo lo constituye la Ley N°21.180, publicada en noviembre de 2019 y que entraría en vigencia durante el año 2021 (preparación de implementación), a través de la cual se modifican las bases de los procedimientos administrativos para su transformación y digitalización, impulsando que las solicitudes digitales sean la norma y las presenciales constituyan la excepción, apoyándose en el principio de interoperabilidad para una mejor integración entre instituciones públicas.

A continuación, las recurrentes, detallan una serie de innovaciones que se incorporarán en virtud de la Ley de Transformación Digital del Estado, las cuales, a su juicio, debiesen ser consideradas y adoptadas por la Superintendencia. Entre ellas, destacan las siguientes:

"Será obligatorio que todo procedimiento llevado a cabo ante un órgano de la administración del Estado deba realizarse a través de procedimientos electrónicos mantenidos por cada entidad pública en un expediente electrónico. Sólo en casos excepcionales, establecidos por ley, podrán efectuarse procedimientos en medios físicos.

Las comunicaciones que se realicen entre órganos de la administración del Estado deberán realizarse a través de medios electrónicos, remitiéndose copias electrónicas de éstas a los interesados en el procedimiento administrativo. Todo documento que se acompañe a un procedimiento administrativo deberá realizarse de manera electrónica. Los documentos en soporte papel deberán ser digitalizados y su autenticidad e integridad se corroborará de la manera que determine un futuro reglamento. Los documentos electrónicos se registrarán por las disposiciones sobre firma electrónica de la Ley N° 19.799.

El poder para obrar en un procedimiento administrativo podrá constar en documento suscrito mediante firma electrónica. Se exigirá firma electrónica avanzada o escritura pública cuando la solemnidad del acto así lo requiera. En materia de notificaciones, se modifica el antiguo sistema de notificación por carta certificada a un sistema de domicilios digitales únicos, el cual se compondrá por las direcciones de correo electrónico que dispongan los interesados en un procedimiento y cuyo registro llevará el Servicio de Registro Civil e Identificación, conforme a un reglamento que se dictará a futuro".

Seguidamente, las instituciones de salud transcriben el sitio Web, donde se puede acceder a las cifras correspondientes a la transformación digital y destacan algunos ejemplos para ello, relacionadas con la Clave Única, trámites digitalizados, "Cero papel", etc. Concluyen las recurrentes que, en ningún caso, lo descrito se condice con las instrucciones impartidas por esa Superintendencia a través de la Circular IF/N°392, en orden a dificultar el cierre de sucursales en las Isapres, más aun habiendo realizado estas últimas todos los esfuerzos posibles para lograr una digitalización y funcionamiento total a través de canales remotos de atención.

22. Que, respecto al reembolso en efectivo en agencias, el cual constituye el único trámite cuya migración no es posible debido a la inmediatez y obligatoriedad de la presencia del afiliado, las recurrentes señalan que, tal como fuera informado a la Superintendencia, desde el 24 de marzo de 2021, ambas Isapres han dispuesto un mecanismo alternativo para la realización de reembolsos en dinero efectivo. En efecto, sobre este punto señalan que, como se ha explicado en extenso en otras presentaciones, consiste en la realización de un pago en efectivo a través de Banco Estado, a todos los afiliados de regiones en cuyas comunas esta Isapre no dispone de sucursales y que requieran obtener un pago rápido en dinero efectivo. El procedimiento para la utilización de este mecanismo es el siguiente:

i. El afiliado ingresa una solicitud de reembolso a través de los medios disponibles (sitio web o APP para teléfonos celulares), seleccionando como forma de pago "Pago en Efectivo Banco Estado".

ii. Una vez efectuada la solicitud, los plazos de pago asociados se calculan de la siguiente forma:

a. Cuando la solicitud de reembolso es ingresada en día hábil hasta las 10:30 am, el pago está disponible el mismo día después de las 13:00 hrs.

b. Cuando la solicitud de reembolso es ingresada en día hábil después de las 10:30 am, el pago está disponible al día hábil siguiente.

c. Cuando la solicitud de reembolso es ingresada en día inhábil (sábado, domingo y festivos), el pago estará disponible al día hábil siguiente después de las 13:00 hrs.

iii. Sus sistemas internos priorizan los casos de afiliados que no disponen de una sucursal física, los cuales se visualizan internamente siempre en los primeros lugares para efectos de su validación, liquidación y disposición del pago inmediato a estos beneficiarios en el Banco Estado a través del vale vista "cash".

iv. Conforme a lo anterior, si se trata de un afiliado prioritario se envía el pago al Banco Estado, el cual queda disponible inmediatamente para el afiliado.

Asimismo -señalan-, estas Isapres disponen de un equipo de fidelización y mantención a través del cual pueden atender las solicitudes de modificaciones y mantenciones comerciales que efectúan sus afiliados a sus contratos de salud, ya sea para guiarlos a través del uso del sitio web, o bien, para efectuar la mantención de manera remota. Por su parte, y para el caso que el afiliado requiera extraordinariamente algún tipo de atención comercial de manera presencial, este requerimiento se coordina al interior de la Isapre y se le envía un agente de ventas para llevar a cabo la referida atención presencial, sin que se justifique en la práctica la mantención de una sucursal de atención de público para que el afiliado deba concurrir.

Finalizan las recurrentes Banmédica y Vida Tres señalando que, de conformidad con lo expuesto, la Circular impugnada transgrede el principio de igualdad ante la ley, toda vez que, como se ha señalado, se gravan arbitrariamente los derechos de ambas Isapres a pretexto de proteger a los beneficiarios, aun cuando ellos cuentan con múltiples opciones de canales remotos que les permiten satisfacer sus necesidades y acceder a los beneficios sin la necesidad de trasladarse o esperar una atención presencial. Por lo anterior, a ambas Instituciones les parece improcedente establecer la obligatoriedad de mantener sucursales abiertas en caso de que sean la única alternativa en la ciudad, como asimismo, carece de toda lógica dificultar de manera tan evidente la posibilidad de efectuar el cierre en caso de registrarse más de una sucursal en una determinada ciudad.

En consecuencia, las Isapres Banmédica S.A. y Vida Tres S.A. interponen recurso de reposición en contra de la Circular IF/Nº 392, de la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud, solicitando, en definitiva, se acojan sus recursos y se deje sin efecto la referida Circular, conforme a los argumentos de hecho y derecho que han expuesto. Por su parte, Isapre Vida Tres S.A. en la eventualidad improbable que el recurso de reposición interpuesto sea desestimado, interpone Recurso Jerárquico en contra de la ya mencionada Circular.

23. Que, en atención a que algunas peticiones de las recurrentes se refieren a las mismas instrucciones, se analizarán y serán resueltas conjuntamente.

Como cuestión previa, sobre la pretensión de Isapre Cruz Blanca de que las instrucciones de la Circular serían ilegales por haber abusado esta Intendencia de la discrecionalidad administrativa al no haber sido expresada en el mismo instrumento su motivación, aludiendo al requisito establecido en el inciso 2º del artículo 11 de la Ley Nº 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, procede hacer presente que la potestad regulatoria de que están investidos determinados servicios públicos como la Superintendencia de Salud da lugar a una actividad que no se enmarca en alguno de los conceptos de acto administrativo que contiene la citada

Ley, por lo que no le son aplicables sus normas, ello sin perjuicio de la vasta fundamentación de las instrucciones recurridas contenida en la presente resolución.

Dicho criterio es concordante con diversos dictámenes de la Contraloría General de la República, por ejemplo, el N° 39.353 de 2003.

Ratifica lo anterior la cita al Profesor Cordero, efectuada por la recurrente, en el sentido de que "todo acto administrativo requiere de la verificación de un supuesto de hecho que habilita a su dictación, de manera que la existencia de este siempre es un presupuesto reglado de toda potestad, susceptible de control judicial o contralor. Pero, además, dado que las competencias de un órgano administrativo están determinadas por los hechos y estos se deben acreditar durante el procedimiento administrativo, la decisión administrativa se debe adecuar a ellos de manera que el acto en su contenido debe ser congruente con los hechos, de modo que, si eso no es así, el acto adolece de un error que vicia el acto administrativo". Pues bien, como puede verse, lo anterior no es aplicable a la emisión de normas de carácter general de propia iniciativa de un órgano que posea la potestad para hacerlo.

Sin perjuicio de lo señalado, y entendiendo la razonabilidad como un elemento esencial del actuar de la Administración, debe destacarse que las causas y motivos de la dictación del acto recurrido se encuentran manifestadas en éste, quedando explícito el actuar razonable, proporcionado a los fines y la debida habilitación legal para emitirlo. Tanto es así, que la fundamentación de la instrucción le ha permitido a la recurrente interponer los recursos respectivos, quedando la discrepancia -más bien- en que la Isapre no comparte los argumentos, cuestión que es absolutamente distinta a su alegación de falta de motivos.

24. Que, en seguida, atendidas las alegaciones de las recurrentes, se estima necesario recalcar que -como se advierte del texto de la Circular- sus instrucciones se refieren a las sucursales, agencias u oficinas de atención de público y se insertan en la regulación preexistente sobre éstas, de la que se concluye que se trata sólo de recintos o espacios físicos. Por tanto, no es materia de la Circular la regulación de mecanismos alternativos de acceso a los beneficios.

En consecuencia, resultan impertinentes las alegaciones de varias isapres en orden a que la Circular iría en sentido contrario a la tendencia actual de digitalización de los trámites al no considerar los medios alternativos existentes para la obtención de beneficios del contrato de salud y, supuestamente, preferir, promover e incluso obligar a que éstos sean realizados en forma presencial. Ello, por cuanto la Circular recurrida trata sobre otra materia, no sobre los medios alternativos, por lo que no procedía que los abordara.

En relación con lo anterior -y como reconocen algunas recurrentes- esta Superintendencia efectivamente ha incentivado la utilización de dichos medios alternativos y, por cierto, ha emitido múltiples instrucciones a las isapres en tal sentido. La supuesta contradicción entre esas instrucciones y la que ahora nos ocupa, no es tal. En efecto, de acuerdo al propio concepto de que se trata, dichos medios son "alternativos", es decir, opcionales para los beneficiarios, por lo que no son de uso obligatorio para éstos ni suprimen la existencia de las sucursales físicas.

En esa línea argumental, es recomendable que los actores del sistema privado de salud previsional sean prudentes, de modo de que el tránsito desde los medios físicos hacia los tecnológicos, que se pongan a disposición de los beneficiarios para el acceso a los beneficios legales y contractuales, sea gradual, equilibrado y, por sobre todo, respete la voluntad y los derechos de los destinatarios de los servicios.

25. Que, aclarado lo anterior, y siendo las sucursales, agencias y oficinas físicas uno de los medios válidos a través de los cuales los beneficiarios pueden acceder a los beneficios del contrato de salud previsional - y además, de carácter obligatorio de acuerdo al artículo 216 N° 2 del DFL N° 1, de 2005, de los Ministerios de Salud y Hacienda-, entonces son susceptibles de regulación por esta Intendencia en uso de

sus atribuciones legales, principalmente las contenidas en los números 2 y 4 del artículo 110 del mismo cuerpo legal.

Respecto a lo afirmado por Banmédica y Vida Tres, y en parte por otras recurrentes, en el sentido de que la decisión de tener o no sucursales abiertas en determinadas ciudades o localidades, es absolutamente privativa de cada Isapre y que no existe norma alguna en el ordenamiento jurídico que faculte o justifique la modificación normativa que se plantea por esta Superintendencia, cuya aplicación traería como consecuencia la privación de la referida facultad de las Isapres, procede hacer presente, sin perjuicio de las normas legales citadas en el párrafo precedente, que no es necesario que exista una norma legal que expresamente obligue a las isapres a mantener un determinado número de puntos físicos de atención a sus clientes, sino que ello emana de normas y principios generales del Ordenamiento Jurídico chileno.

Así, el artículo 1546 del Código Civil dispone que "Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley o la costumbre pertenecen a ella".

Tratándose de los contratos de salud previsional que celebran las isapres con los cotizantes, sin duda uno de los elementos que éstos pueden considerar para tomar la decisión de afiliarse a una de ellas, es la infraestructura física que ésta les ofrece para la realización de sus trámites. Evidentemente, es parte de la costumbre -y en ciertos casos puede ser necesario- que las empresas, cada cierto tiempo, cierren algunas de sus sucursales o abran otras nuevas, pero no pertenecería a esa costumbre un cierre indiscriminado de sucursales, cuya intención dejan entrever principalmente las recurrentes Banmédica y Vida Tres, al sostener que, si se mantuviera la normativa como estaba hasta antes de la dictación de la Circular IF/Nº392, todos los recursos disponibles se destinarían a robustecer y mejorar los canales alternativos para que "ningún" afiliado deba acudir presencialmente a una sucursal, afirmando además, que éstas se han tornado en innecesarias.

En todo caso, independientemente de la intención de las isapres, es función y responsabilidad de esta Superintendencia velar porque sean respetados los derechos adquiridos por los cotizantes al celebrar sus contratos de salud previsional, lo que implica que las isapres deben cumplir no sólo con las obligaciones que la ley les impone, sino también con lo que les han ofrecido a sus afiliados para convencerlos de incorporarse o mantenerse en ellas.

Por cierto, no obstante las bondades que proporcionan los medios remotos de atención, es un derecho de los cotizantes tener a su disposición lugares físicos para trámites presenciales, ya sea por preferencia o por necesidad, dado que es de público conocimiento que no todas las personas y localidades tienen acceso a internet o que este acceso en muchos casos es de mala calidad o intermitente, lo que impide o dificulta severamente la realización de trámites por esta vía. Amén de ello, incluso en zonas con buena cobertura de internet, no es extraño que los usuarios de los sitios web de las isapres abandonen sus intentos de completar sus trámites por esta vía, debido a las dificultades o impedimentos que les presenta dicho medio.

26. Que, a mayor abundamiento, debe tenerse presente la obligatoriedad del reembolso en efectivo que se instauró con la Circular IF 221, de 30.07.2014, que "Imparte instrucciones respecto de la obligación de efectuar reembolsos en efectivo" la que es clara en disponer lo siguiente:

"No obstante la libertad de las isapres de implementar nuevos mecanismos y procedimientos para el otorgamiento de los beneficios, siempre deberán considerar entre ellos el pago de las solicitudes de reembolso en dinero efectivo, en las sucursales o puntos de atención, con la finalidad de garantizar el acceso expedito a los beneficios por parte de los afiliados y beneficiarios".

Cabe destacar que es una obligación de la esencia para las isapres, emanada del contrato de salud, pagar a sus beneficiarios la suma desembolsada por ellos con

ocasión de sus prestaciones médicas que debieron ser cubiertas por la isapre. Por su parte, la modalidad de reembolso en efectivo es un derecho que está consagrado en las Condiciones Generales Uniformes y que debe responder a las necesidades reales de los afiliados y no tornarse en un beneficio ilusorio.

Al respecto, el mecanismo alternativo implementado por Vida Tres y Banmédica, consistente en la realización de un pago en efectivo a través de Banco Estado a todos los afiliados de regiones en cuyas comunas esas Isapres no disponen de sucursales, es una medida plausible, pero complementaria a la obligación impuesta por la Circular IF 221 y que en caso alguno podría justificar el cierre de las sucursales de las isapres, cuyas funciones no podrían ser absorbidas en su totalidad por un tercero.

Se les recuerda a las isapres que dicha instrucción fue objeto de un recurso de reclamación presentado por Banmédica ante la I. Corte de Apelaciones, que dio origen a la causa Rol 7244-2014, la que fue resuelta por sentencia de 08.01.2015, en los siguientes términos:

*7° Que si bien es cierto, conforme a lo señalado en el motivo anterior, es a la isapre a quien corresponde determinar el medio de pago del reembolso, no es menos cierto que dicha facultad debe ser ejercida prudencialmente y no en forma arbitraria, de modo que pueda llegar hasta la supresión práctica del pago en efectivo, siendo ese el motivo de la circular reclamada*

*8° Que, conforme a lo precedentemente indicado, la circular atacada en caso alguno vino a imponer a las isapres nuevas obligaciones que sean materias propias de ley, sino que ella, ante los reclamos formulados en contra de Banmédica por incumplimiento de la modalidad de pago en efectivo, sólo reitera que una de las formas de efectuar el reembolso es precisamente en dinero efectivo. En todo caso, ella no ha eliminado las otras formas de pago, permitiendo además que la isapre establezca montos máximos de pago en efectivo, por motivos de seguridad.*

*9° Que, sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe tener en consideración que, conforme se desprende del contexto del DFL 1/2005 de Salud, una de las finalidades de la Superintendencia es la de proteger los intereses de la parte más débil en los contratos de salud previsionales, vale decir los usuarios de las isapres, evitando arbitrariedades de parte de éstas, como al parecer lo ha pretendido Banmédica, al limitar a casos excepcionales el pago en efectivo de los reembolsos, causando de ese modo demoras injustificadas para los usuarios. Para los fines antes indicados es que la ley le ha otorgado a la reclamada las atribuciones que consigna el artículo 10 de ese texto legal.*

*10° Que, en mérito de lo antes razonado, esta Corte desestimaré la petición principal contenida en el escrito de reclamación. Asimismo, se desestimaré la petición formulada en subsidio por no haberse efectuado oportunamente ante la Superintendencia.*

*Visto además las disposiciones legales citadas, SE RECHAZA la reclamación formulada por Banmédica a fs. 22".*

Pues bien, mutatis mutandi, dicha resolución de la I. Corte ratifica la legalidad y procedencia de las instrucciones impartidas a través de la Circular IF 392.

27. Que, en cuanto a la argumentación de algunas isapres de que la propia normativa dictada anteriormente por esta Intendencia, específicamente la refundida en el punto N° 2 del Título VII del Capítulo VI del Compendio de Normas Administrativas en Materia de Procedimientos, las habilita para disponer el cierre definitivo de una sucursal, sin que, en caso alguno, dicho cierre esté sujeto a la aprobación de la Superintendencia, es obvio hacer presente que, con las mismas facultades con que este Servicio impartió esas instrucciones, puede modificarlas si estima que ello es procedente.

28. Que, aclarada la legalidad de las instrucciones impartidas a través de la Circular IF/N°392, corresponde analizar las alegaciones de inconstitucionalidad planteadas por algunas recurrentes.

Al respecto, Nueva Masvida expone que la Circular habría vulnerado el inciso tercero del artículo 1º de la Constitución, que señala que "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos".

En cuanto a las garantías constitucionales, varias isapres alegan que la Circular afectaría el artículo 19 N° 21 de la Carta Magna, que asegura a todas las personas "El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen".

Adicionalmente, las recurrentes Banmédica y Vida Tres acusan que la Circular impugnada transgrede el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, toda vez que se gravan arbitrariamente los derechos de ambas Isapres a pretexto de proteger a los beneficiarios, aun cuando ellos cuentan con múltiples opciones de canales remotos que les permiten satisfacer sus necesidades y acceder a los beneficios sin la necesidad de trasladarse o esperar una atención presencial.

29. Que, en relación con lo argumentado por las recurrentes, debe recordárseles que sus derechos tienen límites, como los derechos de cualquier persona; pero más aun, estos límites son de suyo significativos en atención a que la actividad económica que desarrollan no es una común, sino una que se inserta en el ámbito de la Seguridad Social y que ejecutan como subsidiarias del Estado de Chile.

Al efecto, debe relevarse que el objeto de la actividad económica de las isapres es precisamente la satisfacción de necesidades que están garantizadas por la misma Constitución Política citada por las recurrentes. Éstas son el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona; el derecho a la protección de la salud y el derecho a la seguridad social, consagrados respectivamente en los números 1,9 y 18 del artículo 19.

La propia consagración del derecho a desarrollar cualquiera actividad económica impone una serie de límites a ese ejercicio y, sin duda, uno de ellos es el respeto a las garantías constitucionales de los beneficiarios, sobre todo cuando éstas constituyen el motivo de la actividad económica desarrollada.

30. Que, ahora, respecto a la supuesta infracción a la igualdad ante la ley, no se advierte cómo podría configurarse con la Circular una situación de privilegio de los beneficiarios por sobre las isapres, en el contexto de un contrato de adhesión redactado por éstas y que pueden modificar unilateralmente.

En cuanto a las supuestas diferencias arbitrarias que impondrían las instrucciones recurridas entre las isapres y sus beneficiarios, todos los fundamentos expuestos en la presente resolución demuestran que no existe tal arbitrariedad.

31. Que, en seguida, pasando de lo estrictamente jurídico al ámbito de la conveniencia y oportunidad de las instrucciones dictadas por la Circular impugnada, algunas isapres sostienen que esta Intendencia no ha considerado las circunstancias generadas por la pandemia por Covid-19, cuyos efectos podrían sintetizarse en dos sentidos:

1º Desde su inicio, la cantidad de beneficiarios que ha concurrido a requerir atención en sucursales físicas ha sido muy baja, prefiriendo los canales de atención remota;

2º Promover la atención presencial pondría en riesgo la salud de los trabajadores de las isapres y de los propios beneficiarios, al aumentar el riesgo de contagios por Covid-19.

32. Que, al contrario de lo que afirman las recurrentes, esta Autoridad ha impartido una serie de normas e instrucciones, con el objeto, principalmente, de evitar que los beneficiarios deban efectuar trámites presenciales en las oficinas de las isapres, por

ejemplo, a través del Oficio Circular IF 10 de 19.03.2020, que es precisamente citado en algunos recursos. Al respecto, cabe agregar que la exigencia de mantener -al menos- una sucursal abierta de las instaladas por cada comuna afectada por el decreto de cuarentena, instruida mediante los Oficios Circulares IF N°13 y N° 15, de 26.03.2020 y 01.04.2020, respectivamente, se fundó en las disposiciones contenidas en el Oficio Ordinario N° 8.935 de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en el cual se reconoce que las isapres son servicios de utilidad pública.

No obstante, es necesario tener presente que las pandemias son situaciones transitorias, por lo que las medidas que deben implementarse para enfrentar sus efectos, deben tener el mismo carácter, como los citados Oficios Circulares. En cambio, la Circular impugnada dicta instrucciones sobre el cierre definitivo de sucursales, cuyo carácter es permanente.

En esa línea de ideas, si las isapres continuaren cerrando definitivamente sus sucursales, motivadas por una transitoria disminución de público durante la pandemia, sería inverosímil suponer que, terminada ésta, las abrirían nuevamente, si, tal como algunas de ellas reconocen, en muchos casos han debido poner término a los contratos de arrendamiento de esos locales. Es más, resulta contradictorio que, por el citado motivo, pretendan cerrar definitivamente sus sucursales y reclamen por las dificultades que les impondría este Órgano Fiscalizador para hacerlo, en circunstancias que, en el mismo grupo de instrucciones, en su numeral 7, no modificado en sus aspectos substanciales por la Circular, esta misma Intendencia impartió instrucciones que permiten el cierre temporal con requisitos menos rigurosos.

Así entonces, esta Intendencia sí ha considerado la existencia de la pandemia por Covid-19 en la dictación de la Circular, pero no en el sentido que pretenden las peticionarias, sino en el que sus funciones legales le imponen, para procurar la mantención del equilibrio entre la atención presencial y remota, evitando que circunstancias de carácter temporal, como las que derivan de la actual pandemia, provoquen efectos perniciosos de carácter permanente en vulneración de los derechos de los beneficiarios del sistema privado de salud previsional.

33. Que, asimismo, algunas isapres -Cruz Blanca y, con mayor énfasis, Banmédica y Vida Tres- aducen que los cierres de sucursales son una manifestación de la libertad de las isapres, que tiene como correlato la libertad de los afiliados de cambiarse a otra isapre si son afectados por el cierre.

Dicho argumento, aun cuando se funda en una instrucción administrativa vigente que otorga esa facultad a los afiliados, resulta inaplicable, en atención a que las isapres históricamente se han arrogado el derecho de rechazar la incorporación de nuevos afiliados cuando no les parece conveniente aceptarlos, aun cuando se trate de contratos de seguridad social, lo que hace ilusorio el derecho del afiliado de elegir el sistema privado de salud y, dentro de éste, a la isapre de su preferencia, ni siquiera cuando invoque el cierre de la sucursal en que recibía atención en su isapre de actual afiliación. En consecuencia, si bien la isapre que cierra definitivamente su oficina, no podría rechazar la desafiliación, si la otra institución se niega a recibir al cotizante, este derecho del afiliado podría incluso significar su salida del sistema privado de salud previsional, lo que lleva a descartar absolutamente la supuesta equivalencia de libertades planteada por las peticionarias.

34. Que, a continuación, se analizará las impugnaciones de las recurrentes a algunos preceptos específicos de la Circular, siguiendo el orden en que aparecen en ésta.

35. Que la primera norma objetada es la ampliación -de dos a tres meses- del plazo mínimo de anticipación con que las isapres deben informar a esta Superintendencia su propósito de proceder al cierre definitivo de una sucursal u oficina de atención de público.

Sobre este punto, las recurrentes alegan que el nuevo plazo de anticipación para informar al regulador el cierre de la Sucursal -de tres meses- afecta la negociación con terceros actores con los cuales hay contratos y obligaciones comerciales, ya que los mismos contratos tienen exigencias que se deben respetar, por haber sido contraídos bajo el amparo de una normativa administrativa totalmente diversa, además de la extrema confidencialidad de éstos, que afectarían tanto a trabajadores y clientes. En resumen, resulta extremadamente difícil el evaluar un cierre, que implica enviar en muchos casos cartas de término de contrato de arrendamiento, si después la autoridad no otorga la autorización respectiva para el cierre.

36. Que esta Intendencia no advierte cómo se produciría la afectación de las relaciones de las isapres con terceros, por la modificación del plazo de que se trata, de dos a tres meses, lo que tampoco ha sido claramente explicado en los recursos. Más bien, las isapres deben ajustarse a las normas especiales que las rigen, por ejemplo, para efectos de determinar cuándo desahuciar o poner término al contrato de arrendamiento de una oficina, y no dichas normas ajustarse a los contratos que esas instituciones celebren con terceros.

Sin perjuicio de ello, la ampliación del plazo se encuentra motivada por la necesidad de que la isapre -junto con informar su intención de cerrar definitivamente una sucursal o agencia de atención de público- aporte los antecedentes que la propia Circular describe y, eventualmente, los que la Intendencia le requiera para mejor resolver, por lo que, en definitiva, el mes adicional está establecido en su beneficio, con el objeto de que disponga de todas las posibilidades para obtener la autorización para ejecutar el cierre en la fecha que había programado, previsto o planeado.

37. Que, en seguida, las comparecientes reclaman que los antecedentes que, como mínimo, deberán presentarse junto con la solicitud de cierre que será objeto de evaluación, detallados en la Circular, dificultan gravemente la posibilidad de realizar el cierre de sus sucursales.

Sobre lo alegado, cabe recalcar que se trata sólo de tres antecedentes obligatorios, con información razonable y necesaria para que esta Intendencia pueda evaluar la procedencia del cierre definitivo de la oficina o sucursal, y cuya inclusión en la Circular tiene el propósito de advertir y guiar a las isapres interesadas para que puedan preparar adecuadamente su solicitud, por lo que, nuevamente, es una norma que las beneficia, dentro del nuevo contexto regulatorio.

38. Que, en particular, en cuanto a la instrucción que obliga a presentar antecedentes respecto de la cobertura de internet en algún lugar determinado, y que dicha circunstancia se tenga en consideración para autorizar el cierre de una sucursal, Nueva Masvida afirma que no es procedente un requisito de esa naturaleza, puesto que se asocia directamente a la cobertura de red de sucursales, algo que se encuentra absolutamente fuera del alcance de la isapre, pues no tiene una manera de intervenir en ello, y sin embargo, esto se considera dentro de los antecedentes mínimos y esenciales para dar curso a la solicitud.

En el mismo sentido, Consalud sostiene que es una obligación que escapa a las capacidades de esa institución y de su objeto único establecido por ley.

39. Que, en relación a los argumentos de las recurrentes sobre el punto señalado, es efectivo que la conectividad o cobertura del servicio de Internet en la zona en que se ubica la sucursal, agencia u oficina que se pretende cerrar no depende de las isapres; empero, del mismo modo es efectivo que ello no depende de los beneficiarios, cuestión que resulta fundamental para determinar la procedencia del cierre de una sucursal, pues si en la zona en que ésta se encontraba ubicada, no existiere una suficiente conectividad y cobertura, los beneficiarios podrían quedar privados o gravemente dificultados para acceder a los beneficios que les debe entregar la isapre.

Sin perjuicio de lo expuesto, lo que se exige a las isapres no es que provean por sí solas de servicios de internet adecuados, a la zona geográfica en que se ubica la



sucursal, lo que ciertamente es ajeno a su giro, sino que soliciten los informes o certificados que den cuenta de ello a las entidades competentes y los adjunten a su solicitud de autorización para el cierre definitivo de la oficina.

Por cierto, este antecedente es de suyo fundamental, pues la mayor parte de los canales virtuales o remotos de atención que las isapres ponen a disposición de sus usuarios –y que en sus propios recursos expresan que serían suficientes para justificar el cierre de sucursales-, tales como sitio web, aplicaciones y whatsapp, requieren necesariamente una buena conectividad a internet.

40. Que, asimismo, en relación con los antecedentes a adjuntar a la solicitud de cierre, Isapre Consalud argumenta que, en cuanto a la nueva obligación de acompañar estudios externos sobre satisfacción usuaria con los canales virtuales, para efectos de evaluar una autorización de cierre de sucursal, dicha obligación hace subir el costo de la Isapre de manera artificial sin justificación razonable, por lo que debería ser eliminada de plano.

Por su parte, Banmédica y Vida Tres indican que, si bien en el caso del estudio de satisfacción se señala que corresponde a una recomendación, en la práctica, se está obligando a la Isapre a realizar dos estudios externos relacionados con la conectividad y satisfacción de usuarios, pues, según indican, el primero no depende de la Isapre, sino del prestador de los servicios de conectividad, lo que elevaría considerablemente los costos de administración, en tiempos en que, según las recurrentes, se hace indispensable propender a su racionalización, “tal como lo ha reiterado esa Superintendencia”.

41. Que, como advierten inicialmente Vida Tres y Banmédica, la Circular establece sólo tres antecedentes mínimos que deberán presentarse junto con la solicitud de cierre. A continuación, la norma agrega que es recomendable que se presente un estudio de satisfacción usuaria en relación a canales virtuales, realizado por una empresa externa.

Por tanto, es evidente que la presentación del estudio de satisfacción usuaria sobre canales virtuales de atención no constituye una obligación para las isapres. Al contrario, una vez más se trata de una instrucción que las favorece, entregándoles una orientación que les podría permitir acceder a la autorización de cierre que solicitarían.

Por cierto, el carácter de recomendación de la norma, implica que, si las isapres no desean incurrir en el costo de encargar esos estudios, simplemente no tienen que presentarlos.

No obstante, de la lectura de los recursos de reposición de las isapres, por ejemplo de Cruz Blanca, Banmédica y Vida Tres, se advierte que una parte considerable de su fundamentación para impugnar las instrucciones de la Circular en general, se apoya en su conocimiento de las bondades y consecuente utilización por sus beneficiarios de los medios remotos de atención, por lo que no sería extraño que ya poseyeran estudios realizados por empresas idóneas e imparciales en que basen tales afirmaciones, de manera que sería fácil para esas isapres beneficiarse con la recomendación que en sus recursos impugnan. La misma presunción se aplica en el caso de aquellas instituciones de salud que manifiestan propender a la adopción de una estrategia de negocio vinculada a la digitalización y funcionamiento a través de canales remotos de atención.

42. Que, a continuación, se objeta la instrucción contenida en el nuevo párrafo quinto del número 2 del punto I del Título VII del Capítulo VI del Compendio de Procedimientos, que dispone que “En ningún caso procederá el cierre definitivo de una oficina de atención de público cuando ésta sea la única que existe en la ciudad”.

Al respecto, Colmena argumenta que el hecho de prohibirse el cierre definitivo de una oficina de atención de público, cuando es la única que existe en una ciudad, a

priori y sin incorporar un análisis del caso presentado, no corresponde ni parece razonable cuando se entregan los antecedentes necesarios que justifican la adopción de una decisión como esa. Isalud alude que tiene programado reducir las sucursales físicas, manteniendo las que están ubicadas donde residen el 85.2% de los beneficiarios, y ofreciendo otras varias alternativas a los beneficiarios residentes en otras localidades, lo que choca directamente con la instrucción que obliga a mantener una sucursal física en la ciudad donde antes existía una de ellas, dando a entender que siempre serán necesarias para absorber una demanda constante en el tiempo, pese a que la realidad de esa entidad fiscalizada será distinta, porque ella va reduciendo paulatinamente su cartera de afiliados (un 35% de beneficiarios en los últimos 10 años). Consalud opina que se trata de una determinación unilateral y arbitraria por parte de esta Superintendencia, que no se corresponde con la normativa legal que regula el sistema. Cruz Blanca sostiene que, con la nueva norma, el cierre deja de ser una medida de racionalidad de recursos humanos y materiales de resorte de la Isapre, para pasar a ser una facultad de la Superintendencia de Salud, cuando la oficina de atención de público sea la única que existe en la ciudad. Finalmente, Banmédica y Vida Tres alegan que con la norma se excluye de manera absoluta la posibilidad de que la Isapre efectúe cualquier cierre de agencias regionales y se le obliga a mantener abiertas las sucursales aun cuando no existan afiliados o sea un número mínimo los que se atiendan en las ciudades o comunas respectivas.

43. Que, en relación con la norma impugnada, una nueva revisión de la instrucción contenida en ella, en el contexto de las demás normas de la Circular, permite observar que el objetivo que persigue se encuentra comprendido en el resto del mismo párrafo. A mayor abundamiento, incluso podría suceder que el cierre de la única oficina existente en una determinada ciudad no causara perjuicios a los beneficiarios, por ejemplo, en el caso de isapres cerradas cuyos afiliados sean sólo trabajadores de una empresa ubicada en una ciudad distinta.

Por las razones señaladas, se acogerá la solicitud aludida en el fundamento 43º, eliminándose el precepto impugnado y adaptándose en consecuencia la redacción de lo que quedará del párrafo que lo contiene.

44. Que, siguiendo con el orden de la Circular, corresponde ahora referirse en forma conjunta al punto 2) de la Circular, que reemplaza el numeral 3 del punto I del Título VII del Capítulo VI del Compendio de Procedimientos, por el siguiente: "3. Suspensión de atención de público en una oficina, sucursal o agencia", y al punto 3) de la misma, que incorpora a los mismos Capítulo, Título y punto I, el numeral "6. Autorización de horario reducido para el funcionamiento de las oficinas de atención de público, sucursales y agencias". Todo ello, por cuanto una de las recurrentes formula los mismos argumentos para objetar ambas instrucciones.

En efecto, Isapre Isalud alega que se asimila la suspensión de servicios y la reducción de horarios de una sucursal física, al cierre definitivo, introduciendo limitaciones a la organización interna de la empresa. Respecto a este punto, indica que no existe fundamento para estimar que el cierre temporal merece el mismo tratamiento que el definitivo; de lo contrario, la distinción que la reglamentación hizo en ese sentido, sería ineficaz e innecesaria, en circunstancias que, por el contrario, esa diferencia claramente obedece a la constatación de que son dos realidades, que deben tener una regulación distinta. Señala que lo mismo ocurre con la reducción de horarios, pues lo que se sugiere, según su opinión, es que la Circular, con esta asimilación con el cierre definitivo, es que las decisiones que en esa materia efectúe la Isapre en un momento anterior a la regulación, deben quedar inmodificables en el tiempo o sujetas al rígido procedimiento de clausura, sólo porque en un momento se estableció un determinado horario de atención.

En cuanto a la autorización de horario reducido para el funcionamiento de las oficinas de atención de público, sucursales y agencias, Isapre Consalud –por su parte- alega que le parece que, por la baja cantidad de eventos en el año donde se aplica una reducción horaria, es improcedente pedirlo con la anticipación que exige la Circular, considerando además que queda sujeta a evaluación, sin tener presentes ciertos

derechos de los trabajadores respecto a beneficios obtenidos (a saber, negociaciones sindicales, etc.). La recurrente continúa ejemplificando con que "esto es lo que sucede los días 17 de septiembre y 24 y 31 de diciembre, fechas respecto de las cuales la Isapre, por su carácter de víspera de días festivos irrenunciables, a través de Contratos Colectivos de Trabajo, se comprometió con sus trabajadores para llevar a cabo el cierre anticipado de sus sucursales de atención".

Por su parte, Colmena aduce que dicha norma no tiene relación con el objetivo de la Circular.

45. Que, aun cuando la Isapre Isalud argumentó conjuntamente respecto de ambos numerales, los fundamentos de esta resolución se plantearán por separado, por tratarse de instrucciones diferentes.

46. Que, en lo que toca al numeral 3 del punto I del Título VII del Capítulo VI del Compendio de Procedimientos, denominado "Suspensión de atención de público en una oficina, sucursal o agencia", cabe advertir que la Circular modificó levemente la redacción de su epígrafe y de su texto, mas no el fondo de lo instruido en éste. En efecto, antes de la dictación de la Circular IF N° 392, dicho numeral estaba formulado en los siguientes términos:

**"3. Suspensión de atención de público en una oficina**

La suspensión de la atención de público en una determinada oficina, agencia o sucursal a consecuencia de su destinación a otros fines, se considerará equivalente al cierre, debiendo las isapres ceñirse a las instrucciones contenidas en el punto N° 2, precedente".

Por tanto, es fácil notar que la asimilación o equivalencia entre el cierre de una oficina y la suspensión de la atención de público en la misma, a consecuencia de su destinación a otros fines, no fue incorporada por la Circular recurrida, sino que se trata de una instrucción anterior, que se encuentra ejecutoriada.

Amén de lo razonado, es conveniente hacer presente que Isalud confunde estas instrucciones con aquellas que versan sobre el cierre temporal de sucursales, agencias u oficinas de atención de público, que están contenidas en el número 7 del mismo punto I, las que no fueron intervenidas substancialmente por la Circular. A contrario sensu, el numeral 3 se refiere a una suspensión permanente de la atención en una oficina que no cierra sus operaciones, por lo que se les da el mismo tratamiento al tratarse de ceses definitivos de atención al público.

47. Que, en cuanto al nuevo numeral 6 del punto I, sobre "Autorización de horario reducido para el funcionamiento de las oficinas de atención de público, sucursales y agencias", que fue introducido por la Circular, esta vez la Isapre Consalud es quien confunde estas instrucciones con las contenidas en el número 7, sobre el cierre temporal de sucursales, agencias u oficinas de atención de público. Ello se advierte claramente de su referencia a escasos eventos en el año y a su ejemplificación con los días 17 de septiembre y 24 y 31 de diciembre.

Al respecto, es necesario aclarar que el nuevo número 6 trata de la reducción de horario de carácter **permanente**, el cual obedece a una medida opcional de la isapre como alternativa a un eventual cierre definitivo de sucursal, en contraposición a la modificación transitoria de horario regulada en el numeral 7. Esa diferencia justifica la dictación de reglas diferentes para cada una de dichas situaciones. Nuevamente debe hacerse presente que las situaciones de reducción transitoria de horario de atención, a que se refiere Consalud, no fueron incorporadas por la Circular recurrida, sino que se trata de una instrucción anterior, que se encuentra ejecutoriada.

Ahora bien, en relación con lo alegado por Isapre Isalud, precisamente el carácter permanente de las reducciones de horario tratadas en el nuevo numeral 6 ya citado, justifica que se soliciten con la misma anticipación que el cierre o suspensión de atención definitivos, instrucciones cuyos fundamentos ya han sido planteados, por lo que no procede repetirlos, y con los cuales se responde el argumento de Colmena

Golden Cross de falta de relación entre ambos preceptos. No obstante, es conveniente aclarar a la recurrente Isalud que no es efectivo que dichas decisiones – como indica- queden “sujetas al rígido procedimiento de clausura”, pues, de la lectura del numeral 6 se advierte que no se exige para la reducción de horario la presentación de los antecedentes mínimos detallados en la regulación sobre el cierre definitivo de sucursales de que trata el número 2 del punto I del Compendio de Procedimientos, ni se aplican las reglas sobre prohibición de cierre contenidas en dicha normativa, por lo que, al contrario de la apreciación de la compareciente, para el caso de reducción permanente de horario de atención, las reglas son más flexibles.

48. Que, a continuación, corresponde abordar algunas alegaciones de carácter particular o secundario, formuladas por determinadas recurrentes.

Entre ellas, Isapre Isalud arguye que la normativa recurrida omite regular a las isapres cerradas en forma específica, toda vez que tienen una naturaleza distinta, precisamente porque no ofrecen planes de salud al público en general.

Al respecto, cabe recordar que, al solicitar registro como isapre, las entidades se someten al DFL N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, el cual no hace distinciones respecto de las isapres cerradas, salvo aquella contenida en el artículo 200.

Sin perjuicio de lo expuesto, esta Intendencia ha considerado las situaciones de hecho que pueden producirse en las isapres cerradas. Manifestación de ello, es el penúltimo párrafo del fundamento 43° de esta resolución.

49. Que la misma Isapre Isalud afirma que la vía con que cuenta la Intendencia para lograr el objetivo de la Circular es emplear los instrumentos que la ley le proporcionó para fiscalizar y eventualmente sancionar a aquellas instituciones que en el terreno práctico han dejado de cumplir una obligación contractual.

A juicio de esta Autoridad, la Isapre omite a su conveniencia referirse a la potestad reguladora de la Superintendencia de Salud, la que, por antonomasia, es la actividad preventiva de la vulneración de los derechos de los beneficiarios y no sólo actúa cuando el daño ya ha sido causado.

50. Que, finalmente, en cuanto a la referencia de las Isapres Banmédica y Vida Tres a la Ley N°21.180, sobre Transformación Digital del Estado, es menester aclarar a las recurrentes que ésta no rige las relaciones entre las isapres y sus beneficiarios, por lo que no es pertinente a la materia en análisis.

Sin perjuicio de lo señalado, dicha ley, en su artículo sexto transitorio, permite, durante el plazo de cinco años contado desde su publicación, a quienes carezcan de los medios tecnológicos, no tengan acceso a medios electrónicos o sólo actúen excepcionalmente a través de ellos, realizar presentaciones en el procedimiento administrativo en soporte de papel y solicitar que la notificación se practique mediante carta certificada dirigida al domicilio designado en la presentación, por lo que tuvo en consideración las mismas circunstancias que la Circular.

51. Que, por las consideraciones expuestas y en uso de las facultades que la ley otorga a esta Intendenta,

#### **RESUELVO:**

Acoger parcialmente los recursos de reposición deducidos en contra de la Circular IF/N° 392, de fecha 08 de septiembre de 2021, sólo en cuanto se modifica su acápite II en el siguiente sentido:


En el numeral 1), se reemplaza el quinto párrafo del punto “2. Cierre definitivo de oficinas, sucursales o agencias de atención de público” del Título VII del Capítulo VI del Compendio de Procedimientos, por el siguiente:

"No procederá el cierre definitivo de una oficina de atención de público cuando la Intendencia determine su improcedencia, fundada esencialmente en que, de concretarse la medida, habrá beneficiarios que verán seriamente afectado su derecho a una oportuna atención por parte de la isapre por las distancias que deberán recorrer para acceder a sus oficinas. Para adoptar su decisión, la Intendencia tendrá en especial consideración, entre otros antecedentes, el número de oficinas que se mantendrán abiertas en la respectiva ciudad, en particular, si la oficina cuyo cierre se pretende, está ubicada en una gran ciudad o macrozona y la distancia que existe entre las oficinas que permanecerán abiertas al público, tanto respecto de aquella que se pretende cerrar como respecto de aquellas que operan en las ciudades más próximas".

Remítase para el conocimiento y resolución del Superintendente de Salud, los recursos jerárquicos interpuestos subsidiariamente por las Isapres Cruz Blanca S.A., Consalud S.A., Vida Tres S.A, Nueva Masvida S.A., Colmena Golden Cross S.A. e Isalud Isapre de Codelco LTDA.

**ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE.-**

  
**SANDRA ARMIJO QUEVEDO**  
**INTENDENTA DE FONDOS Y SEGUROS**  
**PREVISIONALES DE SALUD (S)**

  
KBM /RTM/MPO  
TT TT  
Distribución:

- Gerente General Isapre Cruz Blanca S.A.
- Gerente General Isapre Consalud S.A.
- Gerente General Isapre Vida Tres S.A.
- Gerente General Isapre Banmédica S.A.
- Gerente General Isapre Colmena Golden Cross S.A.
- Gerente General Isapre Nueva Masvida S.A.
- Gerente General Isapre Isalud Isapre LTDA.
- Fiscalía
- Subdepartamento de Fiscalización de Beneficios
- Subdeptó. Regulación
- Oficina de Partes

