



SUPERINTENDENCIA DE SALUD

RESOLUCIÓN EXENTA IF/Nº 152

SANTIAGO, 28 MAR 2018

VISTO:

Lo dispuesto en los artículos 110, 112, 114, 127, 220 y demás pertinentes del DFL Nº 1, de 2005, de Salud; la Resolución Nº 1600, de 2008, de la Contraloría General de la República; y la Resolución Exenta SS/Nº 182, de 12 de febrero de 2015, de la Superintendencia de Salud, y

CONSIDERANDO:

1. Que, es función de esta Superintendencia velar porque las Instituciones de Salud Previsional cumplan las leyes e instrucciones que las rigen.
2. Que, con motivo de una presentación efectuada por el Director de Gendarmería de Chile, esta Intendencia instruyó a la Isapre Cruz Blanca S.A., en octubre de 2013, que informara a dicho Servicio Público, todas las compensaciones con deudas de cotizaciones de salud, que hubiese efectuado respecto de subsidios por incapacidad laboral (SIL) correspondientes a funcionarios de Gendarmería de Chile, y que efectuase la devolución de los SIL afectados por dicha compensación, haciéndosele presente lo establecido en la Circular IF/Nº 145, de 15 de marzo de 2011, respecto de la improcedencia de compensar SIL, en relación con el Dictamen Nº 34.105 de la Contraloría General de la República, de 23 de junio de 2010, por lo que de existir obligaciones afectadas por dicho procedimiento, debían ser regularizadas en forma retroactiva.
3. Que, dichas instrucciones debieron ser reiteradas en dos oportunidades por este Organismo de Control, primero, en noviembre de 2013, ordenándosele a la Isapre que complementara su respuesta a Gendarmería de Chile, refiriéndose específicamente a cada una de las licencias médicas y SIL reclamados, y luego, en diciembre de 2013, mediante el Ord. IF/Nº 8450, ordenándosele incorporar a la devolución, la totalidad de las compensaciones omitidas, independientemente que hayan sido efectuadas con anterioridad a la vigencia de la Circular IF/Nº 145, de 2011.
4. Que, en contra de este último oficio de reiteración de instrucciones, la Isapre interpuso recurso de reposición y en subsidio, recurso jerárquico, y una vez resueltos ambos recursos, los que fueron desestimados, se procedió informar a la Isapre, a través del Ordinario IF/Nº 805, de 27 de enero de 2017, que debía dar cumplimiento a las instrucciones que le habían sido impartidas mediante el Oficio IF/Nº 8450, de 2013, en orden a reintegrar los SIL indebidamente compensados con anterioridad a la Circular IF/Nº 145, de 2011, otorgándosele un término de 10 días hábiles para que informara su cumplimiento, acompañando los antecedentes que lo acreditaran, plazo que fue prorrogado a petición de la Isapre, hasta el 27 de febrero de 2017. Sin embargo, al día 10 de abril de 2017, la Isapre aún no había informado el cumplimiento de lo instruido.
5. Que, en virtud de lo anterior y mediante el Ord. IF/Nº 2463, de 10 de abril de 2017, se formuló un cargo a la Isapre, por *"incumplimiento de las instrucciones impartidas por el Oficio IF/Nº 8450, de 2013, en orden a reintegrar los subsidios por incapacidad laboral indebidamente compensados con anterioridad a la Circular IF/Nº 145, de 2011, dentro del plazo señalado por el Oficio IF/Nº 805, de 27 de enero de 2017, y prorrogado por el Oficio IF/Nº 1125, de 22 de febrero de 2017"*.

6. Que, mediante presentación de fecha 2 de mayo de 2017 la Isapre efectúa sus descargos, haciendo presente, en primer lugar, que el cargo formulado hace referencia a eventuales compensaciones indebidas de SIL, que el Ordinario IF/Nº 8450 no especifica, y, en este sentido, argumenta que el cargo sería totalmente "apriorístico" (sic), en cuanto presume la existencia de tales compensaciones, sin singularizarlas.

Además, arguye que, como las compensaciones a que se refiere el cargo, serían anteriores a la Circular IF/Nº 145, de 2011, se le estaría dando una aplicación retroactiva a esta Circular, en contravención a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Nº 19.880, que dispone que "*los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros*".

Al respecto, sostiene que la aplicación retroactiva de la citada Circular, lesiona derechos de terceros, si se considera que cualquier eventual obligación de reembolso de compensaciones anteriores al 11 de marzo de 2011, se encuentra extinguida, por aplicación del plazo máximo de prescripción extintiva previsto en el artículo 2.515 del Código Civil.

Asimismo, sostiene que por aplicación del artículo 14 inciso 3º de la ley 19.880, contabilizado el señalado plazo de prescripción desde el 11 de marzo de 2011, cualquier eventual obligación se encuentra prescrita, lo que habría ocasionado la "*desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento*", puesto que no habría obligación civil que la Isapre pudiese adeudar a Gendarmería de Chile por las situaciones reclamadas, y, en consecuencia, no habría en el hecho incumplimiento alguno, pues carecería de razonabilidad compeler administrativamente el reembolso de obligaciones prescritas.

Por lo anterior, argumenta que en el hecho, ha operado el "decaimiento del acto administrativo", toda vez que en el caso del cargo que se le formula, habiendo la Isapre interpuesto sus recursos en contra del Ord. IF/Nº 8450, el 20 de diciembre de 2013, éstos fueron resueltos el 11 de junio de 2014 (reposición) y el 26 de diciembre de 2016 (jerárquico), de manera tal que el procedimiento estuvo paralizado por más de 2 años.

En el mismo orden de ideas, alega que habiendo transcurrido el plazo de prescripción previsto en el artículo 2515 del Código Civil, circunstancia que afecta al acto administrativo contenido en el Ordinario IF/Nº 8450, no procede que se obligue a la Isapre, en forma administrativa, a efectuar el reembolso de obligaciones que no reconoce, y que en todo caso se encuentran prescritas.

Por lo mismo, asevera que lo instruido en el Oficio IF/Nº 805, de 27 de enero de 2017, y en el Oficio IF/Nº 1125 no puede hacer revivir obligaciones extintas, puesto que no ha mediado reconocimiento de la Isapre, y la solicitud de plazo, fue para recabar información sobre el contenido de los antecedentes, que por su antigüedad estaban archivados.

En mérito de lo expuesto, solicita tener por formulados descargos, acogiéndolos y resolviendo en definitiva no dar lugar a la aplicación de sanciones administrativas, en razón de los fundamentos del actuar de la Isapre en este caso.

7. Que, analizados los descargos expuestos por la Isapre, se estima procedente desestimar sus argumentaciones, en primer lugar, porque las instrucciones cuyo incumplimiento se le reprocha, no están referidos a "eventuales", "presuntas" o "hipotéticas" compensaciones, cuya especificidad o singularidad no sea de conocimiento de la Isapre, sino que por el contrario, fue la propia Isapre la que en su carta de cobranza 40-2011, de 17 de marzo de 2011, en respuesta a la Dirección General de Gendarmería de Chile, informó que en septiembre de 2010 había realizado una compensación de deuda por \$297.015, por pagos de SIL por \$318.515.

Asimismo, fue la propia Isapre Cruz Blanca S.A., la que emitió con fecha 19 de agosto de 2011, informe de licencias médicas correspondiente al empleador Dirección

General de Gendarmería de Chile, en formato de planilla, por el período enero 2009 a agosto 2011, y en el cual respecto de todas las licencias se indica como "Estado Docto.": "COMPENSADA".

Es más, sin perjuicio que dicha documentación había sido emitida por la propia Isapre, se le envió copia de la misma en el Ord. IF/Nº 7522, de 30 de octubre de 2013, que le instruyó informar y devolver los SIL a Gendarmería de Chile, y en el Ord. IF/Nº 7787, de 20 de noviembre de 2013, que le reiteró las instrucciones, y que forman parte de los antecedentes citados en el Ord. IF/Nº 8450, de 17 de diciembre 2013, que reiteró las mismas instrucciones, y cuyo incumplimiento se le reprocha.

8. Que, por otro lado, en ninguna de las respuestas a los señalados oficios de instrucciones, ni en el recurso que interpuso en contra del Ord. IF/Nº 8450, de 2013, la Isapre desconoció la existencia de compensaciones efectuadas con anterioridad a la emisión de la Circular IF/Nº 145, de 2011, y se limitó a alegar la improcedencia de generar devoluciones respecto de compensaciones efectuadas con anterioridad a la vigencia de la citada Circular.
9. Que, en cuanto a lo argumentado por la Isapre, en orden a que las instrucciones cuyo incumplimiento se le reprocha, infringirían el artículo 52 de la Ley Nº 19.880, puesto que implicarían otorgar efecto retroactivo a la Circular IF/Nº 145, de 2011, en perjuicio de derechos de terceros; es menester recordar que dicha alegación fue expresamente desestimada por las resoluciones que rechazaron los recursos de reposición y jerárquico interpuestos en contra de dichas instrucciones, y que se pronunciaron en el sentido que la citada Circular no creó una nueva normativa, sino que se limitó a informar el criterio de la Contraloría General de la República, y que las compensaciones efectuadas con anterioridad a dicha Circular, no podían ser consideradas válidas ni ajustadas a derecho, independientemente que la prohibición de realizarlas no haya estado clara para los entes regulados, de manera tal que resultaba imperativo que la Isapre cumpliera lo instruido, con indiferencia del tiempo transcurrido desde la dictación del oficio recurrido.

Por consiguiente, no procede que esta Autoridad emita un nuevo pronunciamiento, respecto de una cuestión sobre la que ya existe una resolución firme y ejecutoriada.

10. Que, en lo que atañe a la prescripción que alega respecto de la obligación de reembolso de compensaciones efectuadas con anterioridad al 11 de marzo de 2011, debe tenerse en cuenta que, independientemente que estas compensaciones no fueron válidas ni ajustadas a derecho, por lo que en realidad nunca produjeron efectos, lo cierto es que la obligación de informar y efectuar las devoluciones instruidas en el Ord. IF/Nº 8450, de 17 de diciembre de 2013, se hizo exigible recién cuando estas instrucciones quedaron firmes y ejecutoriadas, en diciembre de 2016, una vez resueltos los recursos interpuestos en su contra -toda vez que se había suspendido la ejecución de las instrucciones, en tanto no se resolvieran los recursos-, y sin perjuicio que mediante el Ord. IF/Nº 2463, de 10 de abril de 2017, se reiteraron nuevamente las instrucciones, otorgándose un plazo para que la Isapre informara su cumplimiento, el que fue prorrogado a petición de ésta, hasta el 27 de febrero de 2017, por el Ord. IF/Nº 1125, de 22 de febrero de 2017.
11. Que, en consecuencia, en el caso de las devoluciones instruidas en el Ord. IF/Nº 8450, de 2013, no operó la prescripción extintiva invocada por la Isapre, puesto que la exigibilidad de dichas devoluciones estuvo suspendida hasta la resolución de los recursos interpuestos.
12. Que, por el mismo motivo, tampoco es efectivo que se haya producido la "desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento" que alega la Isapre, y en todo caso, la obligación de informar y de efectuar las devoluciones instruidas, no se encontraba prescrita a la fecha de formulación del cargo.
13. Que, en cuanto a la alegación de "decaimiento del acto administrativo", fundada en el hecho que entre la resolución del recurso de reposición (Res. Ex. IF/Nº 213, de 11 de junio de 2014) y la resolución del recurso jerárquico (Res. Ex. SS/Nº 1945, de 26 de diciembre de 2016), transcurrió más de dos años; sólo cabe reiterar lo que le fue

informado a la Isapre, mediante el Ord. IF/N° 2464, de 10 de abril de 2017, en orden a que la doctrina del "decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio", que la Excm. Corte Suprema ha venido aplicando desde diciembre de 2009, sólo está referida a los casos en que un organismo administrativo que instruye un "procedimiento administrativo sancionador", se demora más de 2 años en emitir un pronunciamiento, y no a situaciones como la de las instrucciones cuyo incumplimiento se le reprocha a la Isapre, las que fueron objeto de recursos de reposición y jerárquico por parte de ésta, y cuya ejecución sólo se encontraba suspendida en virtud de lo establecido por el artículo 57 inciso 2° de la Ley N° 19.880.

14. Que, en consecuencia, en el caso de las instrucciones que fueron recurridas, y cuyo incumplimiento se reprocha a la Isapre, no se ha verificado ninguno de los presupuestos que harían procedente la aplicación del decaimiento que ésta alega en sus descargos.
 15. Que, por último, por las razones expuestas precedentemente, y en especial el hecho que la exigibilidad de las devoluciones instruidas quedó suspendida durante la tramitación de los recursos interpuestos por la Isapre, procede desestimar la alegación de la Isapre en el sentido que el Ord. IF/N° 805, de 27 de enero de 2017, y el Ord. IF/N° 1125, de 22 de febrero de 2017, habrían hecho revivir obligaciones extintas.
 16. Que, atendido lo expuesto precedentemente, no habiendo la Isapre aportado antecedentes o argumentos que permitan a esta Autoridad concluir que efectivamente no incurrió en el incumplimiento que se le reprocha, o que concurrieron circunstancias que pudiesen haberla eximido de responsabilidad, no procede sino desestimar sus descargos.
 17. Que, el inciso 1° del artículo 220 del DFL N°1, de 2005, de Salud, dispone que: *"El incumplimiento por parte de las Instituciones de las obligaciones que les impone la Ley, instrucciones de general aplicación, resoluciones y dictámenes que pronuncie la Superintendencia, será sancionado por esta con amonestaciones o multas a beneficio fiscal, sin perjuicio de la cancelación del registro, si procediere"*.
- Además, el inciso 2° del mismo artículo precisa que: *"Las multas a que se refiere el inciso anterior, no podrán exceder de mil unidades de fomento. En el caso de tratarse de infracciones reiteradas de una misma naturaleza, dentro de un período de doce meses, podrá aplicarse una multa de hasta cuatro veces el monto máximo antes expresado"*.
18. Que, por tanto, en virtud de los preceptos legales y normativa citada, atendida la gravedad y naturaleza de la infracción que se ha verificado en este caso, que ha implicado la inobservancia deliberada, y no por mera falta de diligencia o cuidado por parte de la Isapre, de instrucciones y resoluciones pronunciadas por esta Autoridad, se estima que la sanción que procede imponerle es una multa de 300 UF.
 19. Que, en virtud de lo señalado precedentemente y en uso de las atribuciones que me confiere la ley,

RESUELVO:

1. Impónese a la Isapre Cruz Blanca S.A. una multa de 300 UF (trescientas unidades de fomento) por incumplimiento de las instrucciones impartidas por el Oficio IF/N° 8450, de 2013, en orden a reintegrar los subsidios por incapacidad laboral indebidamente compensados con anterioridad a la Circular IF/N°145, de 2011, dentro del plazo señalado por el Oficio IF/N° 805, de 27 de enero de 2017, y prorrogado por el Oficio IF/N° 1125, de 22 de febrero de 2017.
2. Se hace presente que el pago de la multa deberá efectuarse en el plazo de 5 días hábiles desde la notificación de la presente resolución, mediante depósito en la cuenta corriente N° 9019073, del Banco Estado, a nombre de la Superintendencia de Salud, Rut: 60.819.000-7. En el comprobante del

depósito deberá indicarse con claridad el nombre y RUT de la Isapre, y el número y fecha de la presente Resolución Exenta.

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

3. El comprobante de pago correspondiente deberá ser enviado a la casilla electrónica acreditapagomultaIF@superdesalud.gob.cl para su visado y control, dentro del plazo de 5 días hábiles de efectuado el pago. De no remitirse dicho comprobante, esta Superintendencia informará a la Tesorería General de la República que no cuenta con el respaldo de la presente multa, a fin de que ésta efectúe el cobro de la misma
4. Se hace presente que en contra de esta resolución procede el recurso de reposición que confiere el artículo 113 del DFL N°1, de 2005, de Salud, y en subsidio, el recurso jerárquico previsto en los artículos 15 y 59 de la Ley N° 19.880, los que deben interponerse en un plazo de cinco días hábiles contado desde la notificación de la presente resolución.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE,



OSVALDO VARAS SCHUDA

INTENDENTE DE FONDOS Y SEGUROS PREVISIONALES DE SALUD (S)


EUP/LLB/EPL
DISTRIBUCIÓN:

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

I-19-2017

Certifico que el documento que antecede es copia fiel de su original, la Resolución Exenta IF/N° 152 del 28 de marzo de 2018, que consta de 5 páginas, y que se encuentra suscrita por el Sr. Osvaldo Varas Schuda en su calidad de Intendente de Fondos y Seguros Previsionales de Salud (S) de la SUPERINTENDENCIA DE SALUD.

Santiago, 29 de marzo de 2018




Ricardo Cereceda Adaro
MINISTRO DE FE