

INFORME DE LA COMISIÓN DE SALUD
recaído en el proyecto de ley, en segundo
trámite constitucional, que modifica el decreto
con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio
de Salud, en materia de consulta,
administración y uso, por parte del afiliado, de
los excedentes de cotización de Isapres.
BOLETÍN N° 11.591-11

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Salud tiene el honor de emitir su informe acerca del proyecto de la suma, iniciado en moción de los Honorables Diputados señoras Loreto Carvajal Ambiado, Cristina Girardi Lavín y señores Manuel Monsalve Benavides y Víctor Torres Jeldes, y de los ex diputados señores Miguel Ángel Alvarado Ramírez, Daniel Farcas Guendelman, Marco Antonio Núñez Lozano y Karla Rubilar Barahona.

El texto que se propone a la Sala en el presente informe está conformado por un artículo permanente y un artículo transitorio.

El proyecto no contiene normas que requieran un quórum especial de aprobación y no afecta a la organización ni a las atribuciones de los tribunales de justicia.

- - - - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Este proyecto de ley propone permitir a los afiliados a las Isapres, dentro del marco establecido, regulado y permitido por la ley, disponer libremente y en línea de sus excedentes de cotizaciones, así como optar libremente en cuáles prestadores emplear esos excedentes.

- - - - -

ANTECEDENTES DE DERECHO

- De la Constitución Política de la República, ordinal 9° del artículo 19.
- Decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469.

- - - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, es el siguiente:

“Artículo único.- Incorpórase en el inciso quinto del artículo 188 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469, a continuación del punto y aparte que pasa a ser seguido, el siguiente párrafo:

“Para ello, cada Institución de Salud Previsional deberá habilitar un sistema en línea que permita a los afiliados, verificar sus excedentes y determinar su uso y destino libremente entre todas las alternativas descritas en este artículo. Con todo, cada afiliado siempre podrá optar libremente por el prestador con el cual harán uso de sus excedentes, sin que la Institución de Salud Previsional pueda limitar o restringir esa decisión. Los prestadores, tendrán derecho a recibir en línea el pago de estas prestaciones, con cargo al saldo disponible que cada afiliado posea en su cuenta individual de excedentes.”.

Artículo transitorio.- Las Instituciones de Salud Previsional que no tuvieran establecido un sistema en línea para el uso de excedentes de sus afiliados y/o teniéndolo, éste fuere restringido para ciertos prestadores, deberán ajustarse a la norma dentro del plazo de seis meses desde la entrada en vigencia de esta ley.”.

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe, **el Honorable Senador señor Quinteros** señaló que la moción contempla la posibilidad para el afiliado de disponer de los excedentes de cotizaciones de manera libre e informada a través de un sistema en línea.

La Honorable Senadora señora Van Rysselberghe consultó por la forma en que operaría el sistema.

Los asesores legislativos del Ministerio de Salud, expresaron que algunas Isapres, adelantándose al proyecto de ley, ya están devolviendo a sus cotizantes los excedentes, depositándolos en sus cuentas corrientes, desde donde los titulares pueden hacer libre uso de los mismos. Sin embargo, el proyecto en debate no innova sobre el objeto a que se pueden aplicar los excedentes; el único cambio es la posibilidad de operar en línea, cuestión que eventualmente no requeriría de ley y podría implementarse mediante una circular de la Superintendencia de Salud.

La Honorable Senadora señora Van Rysselberghe señaló que el sistema actual es engorroso. Si una persona paga con sus recursos un sistema de salud y lo ha hecho en exceso generando excedentes, ese dinero le pertenece, sin embargo, se la obliga a aplicar esos dineros a determinados ítems.

El Honorable Diputado señor Juan Luis Castro informó que la ley vigente establece las condiciones de uso del excedente. Se genera como resultado una suma: si el valor del plan más el precio de la prima GES es menor al 7% de cotización obligatoria, se genera una diferencia positiva a favor del usuario, que se acumula en una cuenta sobre la cual tiene libre disponibilidad.

En los últimos meses del año 2017 se produjo un hecho muy importante, con implicancias en la salud pública y privada: la cancelación del registro de la Isapre Mas Vida. Esa situación impulsó la presentación de este proyecto de ley al inicio del año 2018.

Comentó que ante la insolvencia de la Isapre Más Vida, una cantidad importante de sus afiliados quiso migrar a otras Isapres y otros optaron por hacer uso de sus excedentes acumulados, lo que puso en evidencia la falta de claridad en cuanto a la aplicación de los excedentes.

En esa oportunidad intervino la Superintendencia de Salud, que determinó que los excedentes acumulados no se podían asignar libremente, pues en la práctica las Isapres celebran convenios con cadenas de farmacias, clínicas o centros médicos, donde es posible aplicar los excedentes al pago de prestaciones recibidas, lo que da lugar a dos situaciones: si el cotizante recurre a una red en convenio con la Isapre, puede hacer libre uso de sus excedentes y aplicarlos directamente al pago de la prestación; pero, cuando no hay convenio, la persona tiene que pagar directamente la prestación y posteriormente solicitar el reembolso a la Isapre, la que cuenta con dos días hábiles para calificar si acepta o no esa acción.

A raíz de ocurrido, se presentó este proyecto de ley, que impone a las Isapres el deber de habilitar un sistema en línea que permita a los afiliados verificar sus excedentes y determinar qué uso darles, dentro de las alternativas que están descritas en el mismo artículo 188 del decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Salud, que se describe a continuación.

El citado artículo 188 señala que el excedente se puede utilizar para cubrir cotizaciones en caso de cesantía, copagos; financiar prestaciones de salud no cubiertas por el contrato; pagar cuotas de los préstamos de salud que la Isapre hubiere otorgado al afiliado; enterar cotizaciones adicionales voluntarias; financiar un plan de salud

cuando el afiliado reúna los requisitos que la ley establece para pensionarse.

El proyecto de ley propone agregar que las Isapres habilitarán un sistema que permita verificar los excedentes en línea, para que cada afiliado determine su uso y destino libremente, en cualquiera de las alternativas descritas en la norma. Indicó que actualmente los usuarios no conocen el monto de sus excedentes fácilmente y deben realizar un trámite para poder indagar sobre ellos.

Señaló el señor Diputado que esta modificación es una llave que hace posible destrabar las redes cerradas de prestadores y avanzar hacia la libre disponibilidad del excedente por parte del afiliado. Ello tiene que ver con un tema de fondo, que es la propiedad de la cotización.

Explicó que el artículo transitorio establece de manera precisa que el sistema se debe implementar en el plazo de seis meses, desde la entrada en vigencia de la ley.

Agregó finalmente que tanto la Superintendencia de Salud como la Asociación de Isapres, manifestaron su opinión favorable sobre el proyecto de ley en el debate habido en la Cámara de Diputados, donde fue aprobado por unanimidad de los integrantes de la Comisión de Salud y de la Sala.

El Honorable Senador señor Quinteros recordó que el 7 de noviembre del año 2017 la Isapre Más Vida pasó a ser administrada por la Superintendencia de Salud. Según un dictamen de la Corte Suprema, se encuentran retenidos, en poder de la Superintendencia \$18.000.000.000 correspondientes a excedentes no cobrados, de propiedad de más de 100.000 chilenos. La Corte dictaminó que el dinero es de propiedad de las personas afiliadas a la Isapre y tienen la calidad de inembargables.

Consultó la fecha en la que estarán a disposición de las personas que son dueñas de esos dineros.

El Superintendente de Salud (S), señor Patricio Fernández señaló que desde que asumió el cargo, en calidad de subrogante, uno de los temas de su preocupación ha sido culminar con el proceso de liquidación de la Isapre Más Vida.

Se determinó un orden de prelación para el pago, con cargo a la garantía de la Isapre Más Vida, que es de un monto cercano a \$58.000.000.000. Con esos recursos se debe pagar créditos provenientes del subsidio por incapacidad laboral y proceder a la devolución de exceso de cotizaciones, excedentes y reembolsos. El pago efectivo se ha visto retardado por una disputa judicial entre la Isapre

Nueva Más Vida y la Superintendencia de Salud, respecto de las finalidades a las cuales se debe destinar un monto de \$ 18.000.000.000 de pesos provenientes de la mencionada garantía.

Informó que actualmente existen tres recursos de protección y un recurso de reclamación que no han sido resueltos en primera instancia por la Corte de Apelaciones de Santiago y en cada uno de los primeros existe orden de no innovar. En vista de lo ocurrido, la Superintendencia está realizando un análisis legal, en busca de alternativas satisfactorias para las personas afectadas.

En noviembre de 2017 se canceló el registro de la Isapre Más Vida, porque presentaba problemas de solvencia y liquidez; se le impuso el régimen especial de supervigilancia y control por la Superintendencia de Salud, contemplado en la ley, y más tarde se designó a un administrador provisional.

En el proceso de auditoría efectuado a la Isapre, se constató que no había una clara aplicación de los excedentes y que los usuarios no los pueden asignar libremente dentro del listado que contempla el propio artículo 188. Explicó que los excedentes son inembargables y se mantienen en una cuenta corriente que genera intereses y cobros.

Señaló que una forma de remediar esta situación y empoderar adecuadamente al usuario que tiene excedentes, es una adecuación de los sistemas de información e informáticos de las Isapres, que permita a los afiliados conocer y decidir libremente en línea en qué utilizar sus excedentes, conforme a las finalidades previstas en el artículo 188.

Comentó que a marzo del año 2019, se registran 1.174.160 personas con excedentes acumulados, que en total ascienden a \$89.246.000.000.

Sostuvo que de acuerdo a la norma administrativa vigente, el afiliado puede hacer uso de sus excedentes de cotización para los fines establecidos en el artículo 188, en cualquier momento y en un establecimiento que otorgue prestaciones de salud y cuente con autorización sanitaria. Respecto de los prestadores con convenio, la solicitud se hace en línea y se puede utilizar inmediatamente los excedentes acumulados, para pagar un medicamento, insumo o material clínico. Respecto a los prestadores sin convenio, el afiliado debe utilizar los excedentes a través de una solicitud de reembolso, presentada ante la Isapre, la que deberá resolver a más tardar, dentro de los dos días hábiles siguientes, de acuerdo al saldo disponible que tenga el cotizante en su cuenta corriente individual.

Añadió que independiente de lo que se resuelva en la tramitación del proyecto de ley, la Superintendencia de Salud tiene una regulación en esta materia. En ejercicio de sus facultades instruyó a las Isapres por vía administrativa, para que implanten una aplicación en línea que permita al afiliado, mediante su clave secreta, verificar la existencia y monto de los excedentes acumulados en su cuenta corriente individual. Este sistema existe actualmente y fue verificado en todas las Isapres.

Añadió que la mayoría de las Isapres cuenta con el sistema de uso en línea de los excedentes, aun cuando ello no fue requerido por la Superintendencia de Salud, por no ser materia de fiscalización.

Señaló que lo que ha provocado algún problema interpretativo y ha sido objeto de discusión judicial, generado a partir de la situación de la Isapre Más Vida, es el artículo 188, en lo referido al financiamiento de “prestaciones de salud no cubiertas por el contrato”. El disenso se produce respecto de qué debe entenderse por financiamiento de “prestaciones de salud no cubiertas por el contrato”; ha habido discusión sobre si su alcance se puede extender, por ejemplo, a compra de pañales, sustitutos de leche materna u otro tipo de productos o medicamentos.

Esa discusión ha sido relevante, porque las farmacias han interpretado que al estar dentro del concepto de prestaciones, quedarían dentro de un determinado orden de prelación de pago.

En resumen, señaló que ha existido fiscalización respecto de los pagos que se han venido haciendo en el caso de la Isapre Más Vida y, por otra parte, ya estaría resuelto el sistema de información en línea de los excedentes.

El Honorable Diputado señor Castro precisó que queda por resolver la discriminación que afecta a los usuarios que han adherido a una Isapre que no tiene convenio con centros prestadores, de consumo o farmacias, quienes deben pasar por el mecanismo del reembolso. Se trata de que debe haber un solo mecanismo expedito.

El Honorable Senador señor Chahuán destacó la importancia de este proyecto de ley, que va a facilitar el uso de los excedentes sin tener que recurrir al mecanismo de reembolso.

La Honorable Senadora señora Goic señaló que existe la impresión de que hay Isapres que devuelven los excedentes mediante depósito en la cuenta del afiliado. La cuestión de fondo es que no se justifica un sistema engorroso para disponer de

recursos propios, generados por cobros excesivos, que en rigor se deberían devolver mensualmente en una cuenta corriente registrada.

El Honorable Senador señor Girardi manifestó su acuerdo con lo planteado por la Senadora señora Goic, en orden a que sea el afiliado quien decida el destino de sus excedentes, pues de lo contrario se generan recursos cautivos en poder de las Isapres. Finalmente, estimó que no hay razón para distinguir entre excedentes y excesos.

El sistema de reembolso está diseñado para que muchas personas, agobiadas por el trámite que ello implica, desistan de la solicitud de reembolso. Se debiera establecer por norma que es responsabilidad de la Isapre disponer mecanismos en línea que las comuniquen con todas las instituciones prestadoras de salud y que el 100% de los casos se gestione en línea, poniendo fin al sistema de reembolso.

El Honorable Senador señor Quinteros consultó si habría algún incentivo para contratar planes con un costo menor al 7% de la cotización, si se diera total libertad para recuperar los excedentes.

El Honorable Diputado señor Castro sostuvo que habría que evaluar una solución semejante en su mérito; sin embargo, la lógica que primó al discutir el proyecto de ley apuntaba a dar un paso en dirección a terminar con prácticas burocráticas, poniendo fin a la diferencia entre excesos versus excedentes. Aclaró que el exceso se genera cuando la persona cotiza sobre el 7%, caso en que la devolución es sencilla, en cambio, tratándose de los excedentes, se ha establecido un sistema burocrático que se aplica a aquellas situaciones en que la prima de las Garantías Explícitas en Salud, más el valor del plan, están por debajo del 7% de cotización. Es evidente que las personas podrían elegir ajustar la cobertura del plan a lo que realmente están pagando.

Manifestó su acuerdo en dar el mismo trato a excesos y a excedentes.

Con posterioridad, **los Honorables Senadores señora Goic y señores Chahuán, Girardi y Quinteros** presentaron una indicación, que complementa el artículo único del proyecto de ley, del siguiente tenor:

“Intercálese en el artículo 188 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469, el siguiente inciso sexto nuevo, pasando el actual a ser séptimo y así sucesivamente:

“Con todo, anualmente la Institución de Salud Previsional deberá devolver al afiliado el saldo acumulado en su cuenta individual de excedentes que no haya sido requerido para alguno de los fines indicados en el inciso cuarto, pagando el monto resultante en la forma que señale la Superintendencia de Salud mediante norma de carácter general.”.”

La propuesta admite la posibilidad, en el caso de que el afiliado no hubiere utilizado sus excedentes durante el año, de que le sean devueltos mediante un cheque o un depósito en la cuenta corriente del interesado.

El Honorable Senador señor Quinteros enfatizó que la intención es permitir que, además de ser utilizados en el pago de medicamentos o prestaciones hospitalarias, los excedentes se puedan devolver en dinero.

- Sometido a votación, el proyecto de ley y la indicación formulada, fueron aprobados, con modificaciones de forma, por la unanimidad de los miembros de la Comisión presentes, Honorables Senadores señora Goic y señores Chahuán, Girardi y Quinteros.

MODIFICACIONES

- Reemplazar el artículo único por el siguiente:

“Artículo único.- Intercálase en el artículo 188 del decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Salud, de 2006, los siguientes incisos sexto y séptimo nuevos, modificando el orden correlativo de los que siguen:

“Con todo, anualmente la Institución de Salud Previsional deberá devolver al afiliado el saldo acumulado en su cuenta individual de excedentes que no haya sido requerido para alguno de los fines indicados en el inciso cuarto, monto que se pagará en la forma que señale la Superintendencia de Salud mediante norma de carácter general.

Para ello, cada Institución de Salud Previsional deberá habilitar un sistema en línea que permita a los afiliados verificar sus excedentes y determinar su uso y destino libremente, entre todas las alternativas descritas en este artículo. Cada afiliado podrá siempre optar por el prestador con el cual hará uso de sus excedentes, sin que la Institución de Salud Previsional pueda limitar o restringir esa decisión. Los prestadores tendrán derecho a recibir en línea el pago de estas

prestaciones, con cargo al saldo disponible que cada afiliado posea en su cuenta individual de excedentes.”.”.

- Sustituir el artículo transitorio por el que sigue:

“Artículo transitorio.- Las Instituciones de Salud Previsional que no tuvieran establecido un sistema en línea para el uso de excedentes de sus afiliados o que tengan uno restringido para ciertos prestadores, deberán ajustarse a lo dispuesto en esta ley, dentro del plazo de seis meses desde su entrada en vigencia.”.

- - - - -

TEXTO DEL PROYECTO

En virtud del acuerdo consignado arriba, la Comisión de Salud propone al Senado aprobar el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Intercálase en el artículo 188 del decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Salud, de 2006, los siguientes incisos sexto y séptimo nuevos, modificando el orden correlativo de los que siguen:

“Con todo, anualmente la Institución de Salud Previsional deberá devolver al afiliado el saldo acumulado en su cuenta individual de excedentes que no haya sido requerido para alguno de los fines indicados en el inciso cuarto, monto que se pagará en la forma que señale la Superintendencia de Salud mediante norma de carácter general.

Para ello, cada Institución de Salud Previsional deberá habilitar un sistema en línea que permita a los afiliados verificar sus excedentes y determinar su uso y destino libremente, entre todas las alternativas descritas en este artículo. Cada afiliado podrá siempre optar por el prestador con el cual hará uso de sus excedentes, sin que la Institución de Salud Previsional pueda limitar o restringir esa decisión. Los prestadores tendrán derecho a recibir en línea el pago de estas prestaciones, con cargo al saldo disponible que cada afiliado posea en su cuenta individual de excedentes.”.

Artículo transitorio.- Las Instituciones de Salud Previsional que no tuvieran establecido un sistema en línea para el uso de excedentes de sus afiliados o que tengan uno

restringido para ciertos prestadores, deberán ajustarse a lo dispuesto en esta ley, dentro del plazo de seis meses desde su entrada en vigencia.”.

- - - - -

Acordado en sesiones celebradas los días 14 de mayo de 2019, con la asistencia de los Honorables Senadores señor Rabindranath Quinteros Lara (Presidente), señoras Carolina Goic Boroovic y Jacqueline Van Rysselberghe Herrera y señores Francisco Chahuán Chahuán y Guido Girardi Lavín, y 03 y 18 de junio del año 2019, con la asistencia de los Honorables Senadores señor Rabindranath Quinteros Lara (Presidente), señora Carolina Goic Boroovic y señores Francisco Chahuán Chahuán y Guido Girardi Lavín.

Valparaíso, 01 de julio de 2019.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE SALUD, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 1, DE 2005, DEL MINISTERIO DE SALUD, EN MATERIA DE CONSULTA, ADMINISTRACIÓN Y USO, POR PARTE DEL AFILIADO, DE LOS EXCEDENTES DE COTIZACIÓN DE ISAPRES.

(BOLETÍN N° 11.591-11)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Este proyecto de ley propone permitir a los afiliados a las Isapres, dentro del marco establecido, regulado y permitido por la ley, disponer libremente y en línea de sus excedentes de cotizaciones, así como optar libremente en cuáles prestadores emplear esos excedentes.

II ACUERDOS: aprobado en general y en particular (unanimidad 4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo permanente y un artículo transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN e INICIATIVA: iniciado en moción de los Honorables Diputados los Honorables Diputadas señoras Loreto Carvajal Ambiado y Cristina Girardi Lavín y señores Manuel Monsalve Benavides y Víctor Torres Jeldes, y de los ex diputados señora Karla Rubilar Barahona y señores Miguel Ángel Alvarado Ramírez, Daniel Farcas Guendelman, Marco Antonio Núñez Lozano.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: unanimidad 144 votos a favor.

IX. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 19 de junio de 2018.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general y en particular.

XI. NORMAS QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- De la Constitución Política de la República, ordinal 9° del artículo 19.
- Decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469.

- - - - -

Valparaíso, 1 de julio de 2019.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

ÍNDICE

Constancias	1
Objetivos del proyecto	1
Discusión en general y en particular	2
Modificaciones	8
Texto del proyecto de ley	9
Resumen ejecutivo	11
Índice	13