

ANT.: Denuncia reservada Rol N°
2542-19 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, - 2 DIC. 2019

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES

Por medio de la presente, informo al señor Fiscal acerca de la denuncia del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. El día 3 de abril de 2019, ingresó a la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, "**FNE**" o "**Fiscalía**") una denuncia del H. Diputado Gabriel Silber, suscrita en conjunto con los H. Diputados Gabriel Ascencio, Víctor Torres, Daniel Verdesi, Mario Venegas, y las H. Diputadas Joana Pérez y Camila Avilés, en la que se señala que, con fecha 1 de abril de 2019, la Superintendencia de Salud informó que las Instituciones de Salud Previsional (en adelante, "**Isapres**") implementarían variaciones a los precios base de sus planes individuales de salud. Indica que cinco Isapres informaron que reajustarían sus precios base en el próximo proceso de adecuación de contratos, a saber, Isapre Cruz Blanca S.A. ("**Cruz Blanca**"), Isapre Colmena Golden Cross S.A. ("**Colmena**"), Isapre Consalud S.A. ("**Consalud**"), Isapre Banmédica S.A. ("**Banmédica**") e Isapre Fusat Ltda. ("**Fusat**", y todas conjuntamente, "**Isapres Denunciadas**"). Finalmente, se solicita a la FNE investigar eventuales infracciones al Decreto Ley N°211.
2. El día 9 de abril de 2019, ingresó a la FNE un oficio de la H. Cámara de Diputados mediante el cual el H. Diputado Javier Hernández solicitó informar si la determinación de nuevos precios base para los planes de salud que ofrecen las cinco Isapres precedentemente señaladas podría afectar la libre competencia en el mercado.
3. Con la misma fecha, se recibió en la FNE un oficio de la H. Cámara de Diputados mediante el cual se remitió la solicitud del H. Diputado Andrés Celis Montt, el que

solicita a esta Fiscalía investigar una eventual coordinación entre las Isapres Denunciadas para alzar los precios base de sus planes de salud.

4. Finalmente, el día 10 de abril de 2019 se recibió una denuncia de los H. Senadores Guido Girardi, Francisco Chahuán, Rabindranath Quinteros y Carolina Goic, y del presidente de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (“**Conadecus**”), en la que se refiere a un *“actuar concertado en el alza de los precios base de los planes de salud”* por parte de las Isapres, el que tendría por objeto fijar el precio de venta al público de planes de salud mediante un acuerdo colusorio.
5. Dada la íntima conexión de los hechos descritos en las presentaciones mencionadas en los tres párrafos precedentes, ellas fueron acumuladas al expediente Rol N°2542-19 FNE con el objeto de verificar su admisibilidad. Para tales efectos, la FNE solicitó información a las Isapres Denunciadas, a la Asociación de Isapres de Chile y a la Superintendencia de Salud, tomó declaración a ejecutivos de la plana gerencial de Isapres Denunciadas y analizó la información recabada y el comportamiento del mercado.
6. Atendido el mérito de los antecedentes recabados durante la etapa de admisibilidad, esta División no ha podido comprobar la existencia de indicios que permitan inferir que las Isapres denunciadas hayan incurrido en las conductas anticompetitivas descritas, por lo que recomendamos al señor. Fiscal archivar las denuncias.

II. ANTECEDENTES SOBRE EL MERCADO

7. El sistema de salud en Chile opera mediante dos sistemas, uno público, administrado por el Fondo Nacional de Salud (“**Fonasa**”), y uno privado, compuesto por las Isapres. En ambos casos las prestaciones de salud se estructuran sobre la base de seguros que limitan los costos de las prestaciones de prevención y recuperación de la salud para los usuarios, y son financiados por las cotizaciones periódicas de los afiliados, además del aporte fiscal para el régimen público¹.
8. Fonasa es un servicio público descentralizado encargado de financiar, de conformidad a la ley, las prestaciones que se otorguen a los beneficiarios del Régimen de Prestaciones de Salud establecido en el Libro II del Decreto con Fuerza

¹ Fiscalía Nacional Económica. 2016. Recopilación de las investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica: Una mirada de libre competencia a ciertos aspectos de la industria de la salud. Material de Promoción, página 5.

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 (en adelante, "DFL N°1"), a los afiliados y beneficiarios señalados en los artículos 135 y 136 del DFL N° 1, respectivamente. En este régimen se otorga cobertura tanto a las personas que cotizan el 7% de sus ingresos mensuales para la salud en Fonasa (y sus respectivas cargas), como a aquellas que financia el Estado a través de aportes directos².

9. Por otro lado, las Isapres son entidades privadas encargadas de financiar las prestaciones y beneficios de salud, así como las actividades afines o complementarias a ese fin, a las personas afiliadas y a sus cargas, con cargo al aporte de la cotización legal para salud o al monto superior convenido entre el afiliado y la Isapre³⁻⁴.
10. El sistema público y el sistema privado de salud no forman parte de un mismo mercado relevante para los beneficiarios, ya que ambos sistemas de seguros son excluyentes entre sí⁵. Según los resultados de la encuesta Casen 2017, el 78% de la población es beneficiaria de Fonasa, mientras que el 14,4% es beneficiaria de alguna de las Isapres ya mencionadas⁶.
11. Dentro del sistema privado existen Isapres abiertas e Isapres cerradas. Una Isapre es abierta cuando la afiliación a sus planes de salud es de oferta pública y cualquier persona puede, en principio, afiliarse a ella voluntariamente. Por otro lado, una Isapre es cerrada cuando su oferta de planes de salud está dirigida solamente a trabajadores de una determinada empresa o institución⁷.
12. Actualmente en Chile hay doce Isapres, de las cuales seis son abiertas: Banmédica, Colmena, Consalud, Cruz Blanca, Nueva Masvida S.A. ("**Nueva MasVida**"), Vida Tres S.A. ("**Vida Tres**"); y seis son cerradas: Chuquicamata Ltda.

² Fuente: Ministerio de Salud. <https://www.minsal.cl/fondo-nacional-de-salud/> (visto por última vez el 29 de noviembre de 2019).

³ Artículo 171 del DFL N°1.

⁴ Fuente: Superintendencia de Salud. <http://www.supersalud.gob.cl/664/w3-article-6081.html> (visto por última vez el 29 de noviembre de 2019).

⁵ Fiscalía Nacional Económica. 2016. Op. Cit., p. 6. Véase también, sentencias del H. TDLC rol N°57-2007, c. 46 y rol N°145-2015, c.30.

⁶ Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_Salud_casen_2017.pdf (visto por última vez el 29 de noviembre de 2019). El resto de la población se distribuye de la siguiente manera: 2,8% Fuerzas Armadas y de orden y otro sistema; 2,8% ninguno, 2,0%, no sabe.

⁷ Artículo 200 inciso final del DFL N°1.

(**"Chuquicamata"**), Cruz del Norte Ltda. (**"Cruz del Norte"**), Fundación Ltda. (**"Fundación"**), Fusat, Río Blanco Ltda. (**"Río Blanco"**) y San Lorenzo Ltda (**"San Lorenzo"**)⁸.

13. Debido a que para afiliarse a una Isapre cerrada es necesaria la existencia de un vínculo laboral con una determinada empresa o institución, las Isapres abiertas y cerradas formarían parte de mercados relevantes distintos desde el punto de vista de la demanda⁹.
14. Para el año 2018, la participación de mercado a nivel nacional, medida según el número de cotizantes, es la siguiente: Isapre Cruz Blanca alcanzó un 21,5% seguido por Consalud (21,2%), Banmédica (20%) y Colmena (19,1%). Las otras dos Isapres abiertas, Nueva Masvida y Vida Tres, mostraron participaciones bastante menores, alcanzando 12% y 4%, respectivamente. Por su parte, las Isapres cerradas representan, en conjunto, un 2,1% del total de cotizantes¹⁰.
15. De acuerdo al DFL N°1, las Isapres pueden modificar anualmente los precios de sus planes, estableciendo una variación porcentual pareja para todos ellos o bien fijando variaciones diferenciadas por plan. En este último caso, la variación de precios que experimente un plan de salud no podrá ser superior a 1,3 veces ni inferior a 0,7 veces el promedio ponderado de las variaciones porcentuales informadas a la Superintendencia¹¹.
16. Las Isapres se encuentran obligadas a informar a la Superintendencia de Salud, a más tardar el día 31 de marzo de cada año, lo siguiente: (i) el precio base, expresado en unidades de fomento, de cada uno de los planes de salud que se encuentren vigentes al mes de enero del año en curso y sus respectivas carteras a esa fecha, y (ii) la variación del precio base de todos los planes de salud cuya anualidad se cumpla entre los meses de julio del año en curso y junio del año siguiente¹².

⁸ Fuente: Superintendencia de Salud. <http://www.supersalud.gob.cl/portal/w3-article-2528.html> (visto por última vez el 29 de noviembre de 2019).

⁹ Fiscalía Nacional Económica. 2016. Op. Cit., p. 8.

¹⁰ Fuente: Respuesta de Superintendencia de Salud a Oficio Reservado N°0299 de fecha 31 de mayo de 2019.

¹¹ Artículo N°198 N° 2 del DFL N°1. En cumplimiento con el DFL 1, pueden ajustar sus precios base de forma pareja, es decir, establecer un precio base igual para todos los afiliados, o pueden establecer un precio base diferenciado.

¹² Artículos N°197 y N°198 del DFL N°1. Las Isapres que decidan no ajustar sus precios base deben también informar dicha decisión a la Superintendencia de Salud antes del 31 de marzo de cada año.

III. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

17. Tal como fue reseñado precedentemente, la conducta denunciada consistiría en una supuesta alza concertada de los precios base de los contratos de aseguramiento de prestaciones de salud para el período 2019-2020 por parte de Isapres Cruz Blanca, Colmena, Consalud, Banmédica y Fusat,
18. Como se indicó en el capítulo anterior, las Isapres abiertas y las Isapres cerradas conformarían distintos mercados relevantes desde el punto de vista de la demanda. Dado que Isapre Fusat financia prestaciones de salud dirigidas principalmente a los trabajadores y colaboradores directos de Codelco Chile División El Teniente¹³, esta División considera que la decisión de alzar los precios base de sus planes no respondería a una hipótesis de concierto anticompetitivo que pueda involucrar a una o más Isapres abiertas.
19. En relación a las Isapres abiertas, se constató que cuatro de ellas (Cruz Blanca, Colmena, Consalud y Banmédica) decidieron adecuar los precios base de sus contratos de salud¹⁴. Las variaciones mínimas y máximas, así como el promedio ponderado de las variaciones en el proceso de adecuación julio 2019 - junio 2020 para todas las Isapres abiertas se presenta en la Tabla N°1 a continuación:

¹³ Fuente: <https://www.isaprefusat.cl/quienes-somos/> (visto por última vez el 29 de noviembre de 2019).

¹⁴ Entre los argumentos que expusieron las Isapres Denunciadas a sus cotizantes y a la Superintendencia de Salud para el período 2019-2020 se encuentran: (i) el aumento del número de atenciones de salud; (ii) el mayor costo y utilización de las licencias médicas; (iii) el envejecimiento de la población, que conlleva un aumento en la expectativa de vida; (iv) la incorporación de nuevas tecnologías, diagnóstico y medicamentos de última generación, y, (v) el aumento de la tarifa de las atenciones fijadas por los prestadores de salud. Información fue aportada mediante la respuesta al oficio N° 0298, de fecha 27 de junio de 2019, de la Asociación Gremial de Isapres; respuestas al oficio N° 0273, de 1 y 4 de julio de 2019, respectivamente, y respuesta al oficio N° 0414 de 30 de julio de 2019, de Isapre Banmédica; respuesta al oficio N° 0272, de 1 de julio de 2019, y respuesta al oficio N° 0415, de 30 de julio de 2019, de Isapre Consalud; respuesta al oficio N° 0270, de 1 de julio de 2019, y respuesta al oficio N° 0431, de 30 de julio de 2019, de Isapre Cruz Blanca; respuesta al oficio N° 0271, de 1 de julio de 2019, y respuesta al oficio N° 0412, de 30 de julio de 2019, de Isapre Colmena.

Tabla N°1: Promedio ponderado de las variaciones y bandas de precios por Isapre (%). Proceso de adecuación julio 2019 – junio 2020

Isapre	Variación Mínima (%)	Promedio Ponderado (%)	Variación Máxima (%)
Isapres Abiertas			
Cruz Blanca	5,4	7,7	10,0
Colmena	6,3	6,3	6,3
Consalud	5,0	5,9	6,5
Banmédica	4,9	4,9	4,9
Vida Tres	0,0	0,0	0,0
Nueva Masvida	0,0	0,0	0,0

Fuente: Respuesta de Superintendencia de Salud a Oficio Reservado N°0299 de fecha 31 de mayo de 2019.

20. Como se aprecia de la información de la Tabla N°1, las Isapres Cruz Blanca, Colmena, Consalud y Banmédica variaron los precios de sus planes para el período 2019-2020 en términos no uniformes, esto es, entre 4,9% y 7,7%. Asimismo, mientras Banmédica y Colmena aumentaron el precio base en forma pareja para todos sus planes, Cruz Blanca y Consalud optaron por establecer variaciones diferenciadas para distintos planes ofertados, dentro de la banda de precios fijada en la ley¹⁵.
21. A mayor abundamiento, si se analizan las variaciones de los precios base de los planes de salud entre los años 2015 y 2019, el comportamiento de las Isapres Denunciadas tampoco sugiere la existencia de una coordinación que hubiera sido desarrollada durante un período más extendido.

Tabla N°2: Evolución del promedio ponderado de las variaciones de los planes de salud

	2015	2016	2017	2018	2019
Vida Tres	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Masvida	6,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Banmédica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,9%
Consalud	3,9%	0,0%	5,9%	4,7%	5,9%
Cruz Blanca	4,8%	9,6%	7,6%	7,7%	7,7%
Colmena	4,6%	6,0%	6,7%	4,8%	6,3%
Optima	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Respuesta de Cruz Blanca a Oficio Reservado N°0270 de fecha 29 de mayo de 2019.

¹⁵ Artículo N°198 N° 2 del DFL N°1.

22. Según se observa en la Tabla N°2, Banmédica no adecuó sus planes de salud durante los cuatro períodos consecutivos anteriores al proceso de adecuación del año 2019 - 2020. Por su parte, las Isapres Colmena, Consalud y Cruz Blanca han presentado variaciones positivas en los últimos 5 años, pero con notorias diferencias entre sí: la variación acumulada de los precios base promedio de las Isapres para los últimos 5 años corresponde a 4,9% para Banmédica, 22,0% para Consalud, 31,8% para Colmena, y 43,4% para Cruz Blanca.
23. Finalmente, en cuanto a la cercanía en las fechas en que se produjo la comunicación de las alzas de los precios base de los planes de salud de las Isapres Denunciadas, se constató que las Isapres Denunciadas enviaron sus comunicaciones a la Superintendencia entre los días 29 y 30 de marzo del presente año, en fechas similares al resto de las Isapres participantes en el sistema y que no fueron objeto de una denuncia¹⁶.
24. A juicio de esta División, las coincidencias anotadas en el párrafo precedente podrían explicarse en el cumplimiento de las normas citadas en el capítulo anterior, en virtud de las cuales las Isapres deben proveer información sobre las variaciones de sus planes a la Superintendencia de Salud antes del día 31 de marzo de cada año, resultando por tanto esperable que tal información pueda ser entregada por las distintas Isapres a la autoridad durante el transcurso de la semana inmediatamente anterior al vencimiento de dicho plazo.

IV. CONCLUSIÓN

24. A partir del análisis realizado por esta División, no es posible concluir la existencia de elementos o indicios que revelen un actuar coordinado por parte de las Isapres Denunciadas, en los términos del artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211, que justifiquen la apertura de una investigación.
25. No es posible constatar la existencia de un comportamiento coordinado entre las Isapres Denunciadas para fijar los precios base de los planes de salud ofertados a sus afiliados. Asimismo, la simultaneidad en la comunicación de las alzas se explica por las normas regulatorias del mercado de aseguramiento privado de la salud que

¹⁶ El día 25 de marzo de 2019, Isapre Cruz del Norte comunicó a la Superintendencia de Salud los porcentajes de adecuación de sus planes de salud. Posteriormente, el día 27 de marzo de 2019, hizo su comunicación Isapre Fundación y con fecha 29 de marzo de 2019, las Isapres Fusat, San Lorenzo, Chuquicamata, Río Blanco, Colmena, Consalud y Nueva Masvida comunicaron sus respectivas adecuaciones. Por último, el día 30 de marzo de 2019, lo hicieron las Isapres Cruz Blanca, Banmédica y Vida Tres.

las Isapres se encuentran en la obligación de cumplir. Analizados los demás elementos reunidos en la fase de admisibilidad, esta División considera que no existen antecedentes adicionales que ameriten instruir investigación.

26. Conforme lo anterior, se recomienda declarar inadmisibile la presente Denuncia, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en el mercado y de la posibilidad de analizar la apertura de una investigación en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,



JUAN CORREA SERRANO
JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES

LSE