



Intendencia de Prestadores de Salud
Subdepartamento de Derechos de las Personas

**SANCION FISCALIZACIÓN
REGULAR AÑO 2016, ANALISIS
DE REOPERACIONES
QUIRÚRGICAS NO
PROGRAMADAS RESOLUCIÓN
EXENTA N°1031 DEL
MINISTERIO DE SALUD, DE
FECHA 12 DE OCTUBRE DE 2012.**

RESOLUCIÓN EXENTA IP/N° 2049

SANTIAGO, 19 OCT 2018

VISTO:

Lo dispuesto en la Ley N°20.584, que Regula los Derechos y Deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de Salud y su Reglamento, contenido en el DS. De Salud N°35/2012; Lo previsto en los Títulos IV y V del Capítulo VII del Libro I del DFL N°1 del año 2005, a través del cual se fija texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469; Lo establecido en la Ley 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; lo previsto en la Resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República; y en la Resolución Afecta SS/N° 67 de 2015 y en la Resolución Exenta RA 882/147/2018, todas de la Superintendencia de Salud;

CONSIDERANDO:

1. Que, con fecha 01 de octubre de 2014, en uso de las facultades conferidas a la Intendencia de Prestadores por el artículo 38° de la Ley 20.584, se realizó una visita de fiscalización en las dependencias de la Clínica Chillán, Rut: 76.515.770-1, domiciliada en Av. Pedro Aguirre Cerda N°35, Chillán, Región de Ñuble; con la finalidad de evaluar la correcta aplicación de la normativa actualmente vigente vinculada con la seguridad del paciente y la calidad de la atención, conforme lo dispone la antes citada Ley 20.584, así como la Resolución Exenta del Ministerio de Salud N°1031, de fecha 12 de octubre de 2012, a través de la cual se aprueban "Protocolos y Normas sobre Seguridad del Paciente y Calidad de la Atención de Salud".
2. Que, en aquella oportunidad se realizó una verificación en terreno acerca del cumplimiento de la Norma N°4, asociada a la seguridad del paciente y calidad de la atención respecto al "Análisis de Reoperaciones Quirúrgicas no Programadas", constatándose las siguientes anomalías asociadas a la correcta aplicación de la norma:
 - a. Se constató que el Prestador no contaba con la constancia del envío al Ministerio de Salud del Informe Consolidado Trimestral respecto del resultado de las mediciones de los indicadores que los responsables de la estrategia deben despachar periódicamente a dicha Cartera de Estado.
 - b. Se advirtió, también que el Prestador carecía del informe consolidado anual y no realiza difusión de la medición de los indicadores y sus resultados a todos los niveles de la institución, conforme lo dispone la Norma N°4/2012, en comento.



Intendencia de Prestadores de Salud
Subdepartamento de Derechos de las Personas

- c. Mediante la evaluación de las diez reoperaciones quirúrgicas no programadas seleccionadas como muestra para efectos de la fiscalización, se pudo comprobar que si bien todas ellas contaban con el acta de la reunión clínica de análisis, sus registros se encontraban incompletos.
3. Que, en atención a lo expuesto precedentemente, con fecha 03 de diciembre de 2014, a través del Oficio Ordinario N° IP/3076, se comunica al prestador, Clínica Chillán, el resultado de la fiscalización y se instruye al mismo, para que en un plazo no superior a sesenta días, adopte las medidas correctivas que sean necesarias para subsanar lo observado, de manera tal de asegurar el íntegro y oportuno cumplimiento de la Norma N°4, aprobada mediante la Resolución Exenta N°1031/2012, situación que se comunicó podría ser verificada en una posterior fiscalización. De igual manera, se hizo presente que dichos incumplimientos podrían dar lugar al procedimiento contenido en el artículo 38°, inciso 4° de la ley 20.584.
4. Que, con fecha 02 de septiembre de 2016, en el marco de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 20.584, la Intendencia de Prestadores realizó una nueva visita de fiscalización en las dependencias de la Clínica Chillán, esta vez para verificar in situ el cumplimiento de lo instruido por esta autoridad a través del Oficio Ordinario IP/3076/2014, mismas que fueron descritas en los numerales precedentes.
5. Que, como resultado de esta visita inspectiva de verificación de cumplimiento, así como de la revisión exhaustiva de los antecedentes, fue posible comprobar que el prestador no dio cumplimiento a cabalidad a lo instruido por esta Autoridad a través del Oficio Ordinario IP N°3076/2014, ello en atención a que, no obstante lo ordenado, en lo relativo a disponer que todas las reintervenciones quirúrgicas no programadas sean objeto de análisis en una reunión clínica posterior, de las cuales debe levantarse un acta conforme al formato establecido para ello por el Minsal, se pudo comprobar que en los cinco casos evaluados aquello no aconteció, no existiendo constancia ni de la reunión, ni del acta correspondiente.
6. Que, en consideración a lo anterior, así como a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 20.584, y en el artículo 20 del DS. N°35/2005 del Ministerio de Salud, en virtud del cual se aprueba el Reglamento sobre el Procedimiento de Reclamo de la señalada Ley 20.584, por medio del cual se faculta a esta Autoridad a sancionar al prestador que no acatare la orden impartida en el marco de un procedimiento por incumplimiento de la recién señalada ley, mediante el Oficio Ordinario IP/3086, de fecha 14 de noviembre de 2016, se comunicó formalmente al representante legal de la Clínica Chillán, el inicio del proceso sancionatorio contemplado los Títulos IV y V del Capítulo VII del Libro I del aludido DFL N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, imputándose como cargo **"Infracción a lo ordenado en el Ordinario IP/N°3076, de fecha 03 de diciembre de 2014"**. Se le comunicó, asimismo, que disponía del plazo fatal de 10 días hábiles, contados desde la notificación del señalado oficio, para formular en un único acto y por escrito, todos sus descargos y/o alegaciones en relación al cargo formulado, así como allegar los antecedentes probatorios que estime pertinentes y conducentes sobre los hechos objeto de reproche. Cabe hacer presente que dicha notificación cumplió con todas las exigencias contenidas en el artículo 46, de la Ley 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de la Administración del Estado.
7. Que, con fecha 06 de diciembre de 2016, el Gerente General de la Clínica Chillán, en representación del Prestador, procede a presentar sus descargos ante esta



Intendencia de Prestadores de Salud
Subdepartamento de Derechos de las Personas

Autoridad, señalando, en síntesis, que al ser una clínica pequeña, con una unidad de hospitalización indiferenciada para pacientes quirúrgicos adultos e infantiles, el cuerpo médico tiene la característica de ser concurrente, es decir, no detentan la calidad de empleados del Prestador, por esta razón internamente se estableció que un procedimiento distinto al contemplado en la Norma N°4, consistente en que tras la reoperación no programada se procedería a auditar la misma y luego el Director Técnico analizaría la intervención. El representante del Prestador expresa que con ello se pensaba en respetar "el espíritu" del protocolo ministerial.

Señala, que tras la visita del fiscalizador lograron aclarar algunas "desviaciones interpretativas" y se cambió el proceso a fin de ceñirse a lo dispuesto por la Norma en comento.

En cuanto a la no designación de un médico responsable de la estrategia, señala que esto aconteció porque siempre entendieron que el Director técnico, dada la naturaleza de sus funciones, tenía asignada la tarea. En lo que dice relación con la medición del indicador complementario del primer trimestre, éste fue efectivamente medido y sus resultados remitidos al Minsal, repartición que habría solicitado que no se subiera más información a la plataforma correspondiente, debido a que las normas estaban siendo revisadas, sin perjuicio de continuar con las mediciones de los indicadores, acredita este aserto acompañando una comunicación electrónica.

Finaliza, expresando que el Prestador siempre ha tenido el ánimo de dar cumplimiento a la Norma y para ello han estado disponibles para corregir su quehacer.

8. Que, analizados los descargos presentados por el prestador, así como la documentación acompañada, es posible advertir que efectivamente la Clínica Chillán ha adoptado una serie de medidas tendientes a dar una correcta ejecución a la normativa correspondiente, sin embargo, también se puede concluir de los mismos que el Prestador se apartó de lo dispuesto por la normativa objeto de fiscalización debido que existieron "desviaciones interpretativas" que sólo fueron corregidas tras las fiscalizaciones efectuadas.

En términos concretos, las fiscalizaciones efectuadas por esta Intendencia de Prestadores, permitieron comprobar que la Clínica Chillán estaba aplicando la Norma N°4/2012, sobre análisis de las reoperaciones quirúrgicas no programadas, conforme acomodaba a sus características y tamaño, situación que no se aviene con lo dispuesto por la Autoridad regulatoria. Tolerar aquello importaría dejar al arbitrio de cada Prestador la forma y oportunidad en que sería aplicada dicha normativa, situación que en caso alguno puede ser admitida. Por ello, si bien es cierto, tras el inicio del proceso sancionatorio se advierte mayor proactividad del Prestador para dar cumplimiento a las exigencias en materia de calidad y seguridad de los pacientes, la misma no hace desaparecer el incumplimiento pesquisado en la fiscalización en terreno.

9. Que, de lo anterior se desprende, que existió por parte del Prestador una infracción objetiva a sus deberes de cuidado, lo que se tradujo en una aplicación incompleta de la normativa asociada a la seguridad del paciente y la calidad de la atención. Ello nos lleva a la necesidad situarnos en los efectos jurídicos que supone la verificación de una hipótesis de culpa infraccional, los que a juicio mayoritario de la doctrina nacional consistirían en una presunción de culpabilidad que situaría al agente infractor en posición de acreditar la debida diligencia; así lo plantea Barros al sostener que "...La culpa infraccional supone una



Intendencia de Prestadores de Salud
Subdepartamento de Derechos de las Personas

contravención a los deberes de cuidado establecidos por el Legislador o por otra autoridad con potestad normativa...".¹ En igual sentido se expresa el profesor, Carlos Pizarro W., quien señala en el contexto del análisis de los daños en la actividad de la construcción, que: "...estaríamos en presencia de una culpa infraccional, teoría que entiende que se presume la culpa desde el momento que se infringe una norma que establece un comportamiento debido...".² Por su parte el profesor Pablo Rodríguez expresa "...la responsabilidad extracontractual tiene otra fuente, que se satisface formalmente con la simple ejecución de la conducta tipificada en la ley. Por lo mismo, se trata de casos en que el ilícito se transforma en una figura típica, en la cual surge la responsabilidad de la sola presencia de los presupuestos contenidos en la hipótesis definida en la norma jurídica...".³ Por su parte la Exma. Corte Suprema, a propósito a la inobservancia a los reglamentos señaló en la causa rol 4.751-2009, "... la culpa médica no sólo se configura por una infracción a la lex artis, sino que además puede ser infraccional, esto es, cuando no se han observado regulaciones generales que rigen la actividad. Si la vulneración de esos deberes preestablecidos ha derivado en el daño sufrido por el paciente, ello podrá ser suficiente para adjudicar responsabilidad."

10. Por último, la misma Corte Suprema en las causas rol 24.262-2014; 24.245-2014 y 24.233-2014, pronunciándose acerca de supuestas situaciones de fuerza mayor que permitirían eximir de responsabilidad a los titulares de los proyectos que contaban con Resolución de Calificación Ambiental favorable, se pronunció en el mismo sentido que lo expresado en el numeral precedente: En el primero de estos casos la controversia versaba en si un cambio climático ocurrido en la cuenca de un río donde se producían descargas de riles, era un factor que podía justificar la conducta del titular del proyecto; En los otros dos casos, se discutía acerca de la legitimidad del uso de un canal aliviadero, en el caso de excesos de lluvias, como circunstancia eximente de responsabilidad. Los debates consideraban, además, calificar la conducta de una empresa sanitaria, es decir, una actividad regulada.

Zanjando la controversia, la Exma. Corte Suprema sostuvo que la Resolución de Calificación Ambiental constituye el marco normativo general para evaluar los estándares de conductas de los sujetos regulados, en donde debe primar la forma en que están configurados dichos estándares y no las circunstancias particulares de orden subjetivo que pudieran haber afectado al sujeto pasivo del procedimiento administrativo sancionador. La Corte Suprema relevó, en sus razonamientos, la condición de experto o especialista de dicho sujeto y la naturaleza de industria regulada, razón por la cual si no lograba acreditar el caso fortuito o la fuerza mayor, la infracción debía inevitablemente ser imputada al titular experto.

11. Que, en el caso particular que nos ocupa, y siguiendo lo expresado por la Corte Suprema, ha de presumirse que la Clínica Chillán posee la experiencia, especialidad y conocimiento de la actividad que desarrolla, lo que lo coloca en una posición que le permite identificar claramente los deberes, prohibiciones y obligaciones que le son aplicables. En consecuencia es legítimo suponer que conocía a cabalidad el conjunto de obligaciones y deberes de cuidado que derivan de la ley 20.584, no resultando atendibles las circunstancias de hecho que invoca para justificar sus omisiones.

¹ Barros, Enrique (2006). Tratado de Responsabilidad Extracontractual.

² Pizarro, Carlos (2010). "Daños en la construcción, fuerza mayor y terremotos". En Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

³ Rodríguez, Pablo (1999). Responsabilidad Extracontractual. Editorial Jurídica.



Intendencia de Prestadores de Salud
Subdepartamento de Derechos de las Personas

12. Que, en efecto, las alegaciones formuladas por el Prestador en orden al tamaño de la Clínica, la calidad contractual del elenco médico, así como las amplias funciones del Director Técnico, no son razón suficiente para justificar el haber aplicado la norma conforme a su conveniencia o realidad. En tal sentido no puede dejar de tenerse presente que las normas o protocolos clínicos son un medio que permite estandarizar procedimientos, plasmar recomendaciones o directrices elaboradas por expertos en sus respectivas áreas y que una de sus funciones principales es orientar el quehacer de los profesionales del sector, perdiendo toda utilidad su aplicación distorsionada
13. Que, la comprobación de los hechos precedentes, permiten, desde el punto de vista de las exigencias legales que gobiernan el proceso administrativo sancionatorio, tener por configurada la tipicidad de la falta.
14. Que, en este mismo orden de ideas, de conformidad a lo anteriormente expresado el incumplimiento en comento, se presenta, además, como antijurídico, en consideración a la inexistencia de un fundamento o causa legal que permita justificarlo, y al mismo tiempo culpable, toda vez que esta Intendencia concluye que atendido lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 20.584, ha quedado suficientemente acreditado la falta de acatamiento a la instrucción impartida por la Autoridad a través del Oficio Ordinario IP/ 3076 de fecha 03 de diciembre de 2014, dándose por establecida la culpa del prestador.
15. Que, en definitiva, habiéndose determinado tanto la tipicidad y la antijuridicidad de la infracción, así como el carácter culpable de la misma, corresponde que esta Autoridad haga uso de las facultades que le confiere el artículo 38° de la Ley 20.584, la cual establece que en el caso que las irregularidades detectadas en el cumplimiento de la misma Ley no sean corregidas por el mismo prestador dentro del plazo conferido por la autoridad, corresponde aplicar las normas contenidas en los Títulos IV y V del Capítulo VII, del Libro I del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005, del Ministerio de Salud, que será sancionada, de acuerdo a su gravedad, con multa de diez hasta mil Unidades Tributarias Mensuales.
16. Que, en la especie, debe dejarse constancia, que de la revisión del expediente no ha sido posible advertir la existencia de alguna circunstancia atenuante ni agravante de la infracción.
17. Que, conforme a las facultades que me confiere la Ley, y en mérito de lo considerado precedentemente,

RESUELVO:

1. **SANCIONAR** a la Clínica Chillán, Rut: 76.515.770-1, domiciliada en Av. Pedro Aguirre Cerda N°35, Chillán, Región de Ñuble, con una multa a beneficio fiscal de 200 (doscientas) Unidades Tributarias Mensuales, por infracción al artículo 38°, inciso 4°, de la Ley 20.584, fundado en el incumplimiento de lo ordenado mediante el Oficio Ordinario IP/1633, de fecha 17 de junio de 2014.
2. **ORDENAR** que el pago de la multa cursada se realice en el plazo de 5 (cinco) días hábiles desde la notificación del presente acto administrativo, mediante depósito en la cuenta corriente N°9019073, del Banco Estado, a nombre de la Superintendencia de Salud, Rut: 60.819.000-7.

El valor de la Unidad Tributaria Mensual será el que corresponda a la fecha del día de pago.



Intendencia de Prestadores de Salud
Subdepartamento de Derechos de las Personas

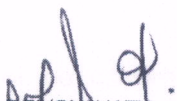
El comprobante de pago correspondiente deberá enviarse a la Tesorería del Subdepartamento de Finanzas y Contabilidad de esta Superintendencia, al correo electrónico gsilva@superdesalud.gob.cl, para su control y certificación, dentro del quinto día de solucionada la multa.

3. **REITERAR**, al prestador, Clínica Chillán, a dar estricto cumplimiento a lo instruido mediante el Oficio Ordinario N° IP/3076, de fecha 03 de diciembre de 2014, de manera tal de asegurar la aplicación de la Norma N°4, sobre Análisis de Reoperaciones Quirúrgicas no Programadas, aprobada mediante la Resolución Exenta N°1031/2012, situación que se comunicó podría ser verificada en una posterior fiscalización.
4. **DEJESE ESTABLECIDO** que en virtud de lo señalado en los artículos 15 y 59 de la Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado y el artículo 10° del DFL N°1/19.653, de 2000, de la Secretaría General de la Presidencia, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el prestador podrá interponer recurso de reposición y/o jerárquico, dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la notificación de la presente Resolución.

REGISTRESE, NOTIFIQUESE Y ARCHIVESE.



DR. ENRIQUE AYARZA RAMIREZ
INTENDENTE DE PRESTADORES DE SALUD
SUPERINTENDENCIA DE SALUD


E/SNU/ATV
DISTRIBUCIÓN:

- Representante legal del prestador.
- Oficina de Partes.
- Expediente.
- Archivo.

Certifico que el documento que antecede es copia fiel de su original, la Resolución Exenta IP/N° 2049 de fecha 19 de octubre de 2018, que consta de 06 páginas y que se encuentra suscrita por la Sr. Enrique Ayarza Ramírez, en su calidad de Intendente de Prestadores de Salud, de la Superintendencia de Salud.

Santiago, 23 OCT. 2018

