

RESOLUCION EXENTA SS/N° 561

Santiago, 09 MAY 2024

VISTO:

Lo dispuesto en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política de la República; el artículo 11 bis de la ley N°18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; artículos 5, 21 N°1 letra c), N°5 y demás pertinentes de la Ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública; lo señalado en la Resolución N°7, de 2019, de la Contraloría General de la República; el nombramiento contenido en el Decreto Afecto N°17, de 2022, del Ministerio de Salud; y las facultades que me confiere el artículo 109 del D.F.L. N°1, de 2005, del Ministerio de Salud

CONSIDERANDO:

1.- Que, con fecha 16 de abril de 2024, don Alex González Sersen, efectuó un requerimiento de información a través de la solicitud N°AO006T0007812, cuyo tenor literal era el siguiente:

"El 31.01.2024 la Superintendencia de Salud publicó en su página web el "Boletín Estadístico Informativo IP - Diciembre 2023", en el cual se publican lo siguiente:

- "Boletín 4 Reclamos diciembre 2023": la Intendencia de Prestadores de Salud publica la evolución de los reclamos ingresados desde el año 2012 a diciembre 2023, así como también cómo se distribuyen los reclamos ingresados por Ley N° 20.584 por materia.

- "Boletín N° 4 - 2023 Mediación enero - diciembre 2023": la Intendencia de Prestadores de Salud publica la evolución del número de solicitudes de mediación ingresadas, entre el 01 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2023, así como también cómo se distribuyen estas solicitudes de mediación ingresadas a la Superintendencia desagregadas por especialidad.

Mi solicitud de información se refiere a poder tener acceso al contenido de los casos reclamados y solicitados en mediación, de manera de poder hacer un estudio de punto de vista de gestión de riesgos, es decir, poder determinar cuál fue el error en la gestión clínica o administrativa del paciente, o si fue de otro tipo. (sic)".

El solicitante agregó en el acápite "Observaciones", lo siguiente:

"1.- Mi solicitud se refiere a poder conocer el contenido de los casos reclamados entre el año 2012 y diciembre 2023 y los casos solicitados a mediación entre el 01 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2023.

2.- Como parte de esta información puede estar sujeto a confidencialidad, no me interesa información de nombre de pacientes o médicos, o cualquier otra información sujeta a confidencialidad, sino que me interesa el caso reclamado o solicitado a mediación para hacer un estudio de gestión de riesgos.

3.- *Si la información es demasiada, me gustaría poder tener acceso al contenido de presentación y finalización de los reclamos resueltos y de las solicitudes de mediación con acuerdo."*

2.- Que, según lo prescrito en el inciso primero del artículo 5° de la Ley N°20.285, son públicos los actos y resoluciones de los Órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos usados para su dictación, salvo las excepciones que establece la ley.

Además, el inciso segundo del mismo artículo agrega que es pública la información elaborada con presupuesto público y toda la información que obre en poder de la Administración.

3.- Que, sin perjuicio de lo anterior, el artículo 21 de la Ley N°20.285 establece causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, contemplando en la letra c) de su numeral 1, la siguiente: *"1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales."*

Asimismo, el artículo 7, N° 1, letra c) del Reglamento de dicha ley, establece que *"se considera que un requerimiento distrae indebidamente a los funcionarios cuando su satisfacción requiera por parte de éstos, la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales"*.

4.- Que, respecto de la interpretación de la causal de reserva referida, la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia ha establecido que ésta sólo puede configurarse en la medida que los esfuerzos que supone la búsqueda o eventualmente la sistematización y posterior entrega de lo pedido demanden esfuerzos de tal entidad, que entorpezcan el normal o debido funcionamiento del organismo.

Resumiendo este criterio, la decisión de amparo Rol C377-13, razonó que *"la causal en comento depende ya no tanto de la naturaleza de lo pedido, sino más bien de cada situación de hecho en términos de los esfuerzos desproporcionados que involucraría entregar lo solicitado"*. Por ende, la configuración de la causal supone una ponderación de hecho sobre los aspectos que configuran tales esfuerzos, entre ellos el volumen de información, relación entre funcionarios y tareas, tiempo estimado o costo de oportunidad, entre otras.

5.- Que, precisamente de acuerdo a lo expresado y en relación a la información requerida, cabe establecer -en primer término-, que los requerimientos de información dicen relación, con la Intendencia de Prestadores de Salud, cuyas funciones estratégicas son: gestionar los sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad asistencial, a través de la administración de los procesos

de acreditación de prestadores institucionales, Registro de Prestadores Individuales de Salud, de Prestadores Institucionales de Salud Acreditados, de Entidades Certificadoras, de Entidades Acreditadoras, proceso de Fiscalización en Calidad; velando por el cumplimiento de la Ley de Derechos y Deberes de las Personas; conocer y resolver los reclamos sobre dichas materias; además de lo relacionado con la Ley de Urgencias y sobre condicionamiento de la atención de salud y administración del sistema de mediación ante prestadores privados de salud. Además de desarrollar todas las propuestas normativas y técnicas que la Superintendencia requiera presentar al Ministerio de Salud, y que permitan mejorar los sistemas de evaluación de calidad en salud en resguardo de la seguridad, los resultados y la satisfacción usuaria en las atenciones de salud.

6.- Que, la presente solicitud de acceso a la información se enmarca en una petición de carácter genérico, consistente en la entrega de información vinculada al contenido de los reclamos desde el año 2012 hasta diciembre de 2023, es decir, 144 meses de trabajo, a lo cual debe sumarse el contenido de los casos en los que se ha requerido mediación, entre el 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2023, es decir, 108 meses de trabajo.

7.- Que, lo anterior se traduce en la revisión de 55.780 reclamos y 10.146 solicitudes de mediación. A este respecto debe tenerse presente que cada reclamo que ingresa a la Intendencia de Prestadores de Salud, y que cumple los requisitos para su tramitación y resolución a través del procedimiento administrativo o de mediación, se contiene en un Expediente Electrónico Reservado, de cuya carátula se extrae la información que alimenta la base de datos que maneja esta Autoridad, la que permite suministrar información estadística de los reclamos. La carátula del Expediente se configura con los datos del reclamante: nombre, sexo, edad, domicilio, teléfono, correo electrónico; y, en su caso, los datos del representante, entre otros; y la materia y submateria sobre la que versa el reclamo, por lo que al contenido del reclamo (que corresponden a la descripción del problema y la solicitud) no forma parte de la información que comprenden los descriptores que permiten una entrega de información automatizada, en otras palabras, para poder entregar el contenido de los reclamos o de las solicitudes de mediación, se requiere la revisión manual de cada uno de los expedientes.

8.- Que, efectivamente, para dar cumplimiento a la presente solicitud de acceso a la información, se requiere implementar un proceso de recopilación, lectura, sistematización de la información, por lo que, considerando la cantidad de 55.780 reclamos y 10.146 requerimientos de mediación, la revisión individual de cada expediente, atendidas las labores descritas, implicaría un tiempo promedio de 30 minutos por cada uno de ellos, lo que se traduce en la revisión de 2 informes por hora, lo que a su vez determina que, computando una labor de 8 horas continuas de dedicación exclusiva, se genere un total de 16 reclamos revisados diariamente.

9.- Que, de esta forma, para entregar la información requerida sobre el universo de 65.925 procesos (reclamos administrativos + solicitudes de mediación), la Intendencia de Prestadores de Salud debería destinar un total de 4.120 días, lo que permite concluir que el cumplimiento del presente

requerimiento de acceso a la información importa afectar el debido cumplimiento de las funciones de esta Superintendencia por cuanto la presente solicitud no sólo implica un proceso de recopilación, lectura y sistematización de la información, sino también, dado el volumen de la misma, se requiere la generación de URL para su almacenamiento y remisión (lo que implica la participación adicional del Departamento de Tecnologías de la Información), como también un proceso de encriptación o de disociación de la identidad del reclamante, del paciente, beneficiario o del beneficiario, por cuanto los ingresos que la ciudadanía efectúa a esta Institución, dada la naturaleza de los conflictos que resuelve la Superintendencia de Salud, contienen datos referidos al estado de salud de una persona determinada, datos de carácter sensible, lo cual impide su divulgación.

10.- Que, de esta manera, es posible advertir que dar respuesta al presente requerimiento implica la utilización de un tiempo excesivo, considerando los recursos institucionales que deben destinarse, razonable y prudencialmente, a la atención de este tipo de requerimientos, interrumpiendo, de esta forma, la atención de las otras funciones públicas que tanto la Intendencia de Prestadores de Salud, como el Subdepartamento de Tecnologías de la Información deben desarrollar, exigiendo una dedicación desproporcionada en desmedro de la que se destina a la atención de las demás personas.

11.- En este sentido, se debe hacer presente que, acorde con lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 (Ley N°19.653), de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado; la Superintendencia de Salud se encuentra sujeta al deber de atender las necesidades públicas en forma continua y permanente, debiendo observar, entre otros, los principios de eficiencia y eficacia, por lo que en razón de lo expuesto, en la especie, se configura la causal que a su respecto preceptúa el artículo 21 N°1 letra c) de la Ley N°20.285.

12.- Que como se expresara en su oportunidad, el propio Consejo para la Transparencia ha manifestado que en esta materia ha de considerarse la cantidad de información solicitada, la disponibilidad o facilidad de acopio de la misma, el número de personas destinadas a satisfacer los requerimientos de información y, particularmente, los recursos con los que cuente el órgano, circunstancias todas que determinan la imposibilidad de entrega en los términos solicitados.

13- Que, de esta manera, el conjunto de actividades -de recopilación, lectura, sistematización y disociación-que deben ser desplegadas por esta Institución para la proporción de los antecedentes solicitados, revisten una entidad suficiente que afecta el debido cumplimiento de sus funciones, ya que la Intendencia de Prestadores de Salud vería mermada su labor de gestión de los sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad asistencial (a través de la administración de los procesos de acreditación de prestadores institucionales), del Registro de Prestadores Individuales de Salud, de Prestadores Institucionales de Salud Acreditados, de Entidades Certificadoras, de Entidades Acreditadoras, proceso de Fiscalización en Calidad; de velar por el cumplimiento de la Ley de Derechos y Deberes de las Personas; de conocer y resolver los reclamos sobre dichas materias,

sobre la Ley de Urgencia, sobre el condicionamiento de la atención de salud y la administración del sistema de mediación ante prestadores privados de salud.

Por su parte, el Subdepartamento de Tecnologías de la Información vería afectada sus funciones regulares, tales como la planificación de estrategias de automatización de procesos y el uso de tecnologías de información; mantener un servicio de atención permanente para resolver problemas propios del funcionamiento del equipo computacional y colaborar en la satisfacción de los usuarios internos y externos.

14.- Que, bajo esta lógica, y como se viene explicitando, poner a disposición del solicitante la información requerida implicaría la utilización de un tiempo y de recursos humanos excesivos, considerándose la extensión de la documentación que debe ser revisada, ordenada procesada y remitida. Por ende, la satisfacción del requerimiento, en la especie, implicaría distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales, constituyendo una carga especialmente gravosa para este organismo, en circunstancias de que deben atenderse las necesidades públicas en forma continua y permanente, y conjuntamente, observar los principios de eficiencia y eficacia en el ejercicio de sus funciones.

15.- Que, finalmente, y sin perjuicio de lo expuesto en las consideraciones precedentes, corresponde indicar la situación especial que se produce respecto de los procesos de mediación, ya que el inciso primero del artículo 51 de la Ley N°19.966 ha establecido que sus actuaciones tienen un carácter secreto, preceptuando que: *"Para permitir el éxito del procedimiento todas las declaraciones de las partes y las actuaciones de la mediación tendrán el carácter de secretas."*

16.- Que, el carácter secreto de las actuaciones de un proceso de mediación (inicio, finalización y acuerdo), se condice con el tenor normativo de la causal establecida en el numeral 5° del artículo 21 de la Ley N°20.285, por cuanto en la especie se trata de información que una ley de quórum calificado ha declarado secreta o reservada.

17.- Que, lo anterior, debe relacionarse con el artículo 1° de las Disposiciones Transitorias de la Ley N°20.285, el que indica que: *"De conformidad a la disposición cuarta transitoria de la Constitución Política, se entenderá que cumplen con la exigencia de quórum calificado, los preceptos legales actualmente vigentes y dictados con anterioridad a la promulgación de la ley N°20.050, que establecen secreto o reserva respecto de determinados actos o documentos, por la causales que señala el artículo 8° de la Constitución Política."*

18.- Que, la Ley N°19.966, que establece el secreto de las actuaciones del proceso de mediación, fue promulgada y publicada el año 2004, mientras que la Ley N°20.050, que introdujo diversas modificaciones a la Constitución Política de la República (en lo que interesa al artículo 8°), fue promulgada y publicada en el año 2005, razón por la cual se cumple con el presupuesto del artículo 1° de las Disposiciones Transitorias de la Ley N°20.285, esto es, se trata de un precepto legal

actualmente vigente, dictado con anterioridad a la promulgación de la Ley N°20.050, por lo que, en conclusión, la Ley N°19.966 debe entenderse para los efectos de la configuración de la causal de reserva del numeral 5° del artículo 21 de la Ley N°20.285, como una Ley de Quórum Calificado.

19.- Que, sin embargo, tanto la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia como la Jurisprudencia Judicial, han establecido que para la aplicación de una norma que disponga el secreto o reserva de determinados antecedentes dictada con anterioridad a la Ley N°20.050, no sólo basta que ésta sea de rango legal y entendida por este hecho de quórum calificado, sino que además, debe reconducirse a alguno de los motivos constitucionales de secreto o reserva que establece el artículo 8°, inciso 2°, de la Carta Fundamental.

20.- Que, en este caso, procede efectuar un proceso de "reconducción material", esto es, determinar si el contenido del artículo 51 de la Ley N°19.966 guarda correspondencia o no con los bienes jurídicos protegidos por el artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República, en cuyo resguardo se establecen las causales de secreto.

21.- Que, el artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República, preceptúa que: *"Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, **los derechos de las personas**, la seguridad de la Nación o el interés nacional."* (Énfasis añadido).

22.- Que, en la especie, dar publicidad al reclamo por presunta negligencia médica que motivan las solicitudes de mediación con prestadores privados, su finalización y su acuerdo, vulnera la vida privada de los reclamantes, por cuanto dichos documentos contienen información relevante en relación a su condición o estado de salud, datos que en conformidad al artículo 2° de la Ley N°19.628, sobre Protección de la Vida Privada, constituyen datos sensibles: *"Artículo 2°.- Para efectos de esta ley se entenderá por: g) Datos sensibles, aquellos datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen racial, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual."*

23.- Que, el conocimiento que se pueda brindar sobre actuaciones insertas dentro del proceso de mediación efectivamente produce una afectación del derecho a la vida privada de sus solicitantes, circunstancia que permita configurar la reconducción material exigida por la norma de secreto o reserva y desarrollada por la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia y nuestros Tribunales Superiores de Justicia.

24.- Que, por tanto, en virtud de los argumentos expuestos:

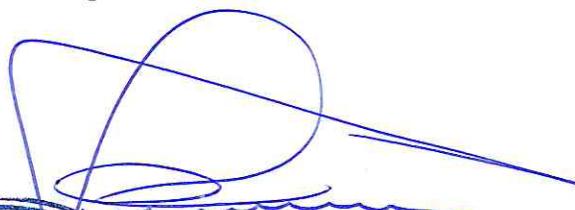
RESUELVO:

1.- Denegar la entrega de la información requerida por don Alex González Sersen, por configurarse a su respecto la causal prevista en el artículo 21 N°1, letra c) de la Ley N°20.285, sin perjuicio de la configuración de la causal establecida en el artículo 21 N°5 del referido cuerpo normativo respecto de las solicitudes de mediación.

2.- Se hace presente que, en contra de esta resolución, el requirente podrá interponer amparo a su derecho de acceso a la información ante el Consejo para la Transparencia en el plazo de 15 días hábiles contados desde su notificación.

3.- Incorpórese la presente resolución en el Índice de Actos Secretos establecido en el artículo 23 de la Ley N°20.285, cuando se encuentre firme y ejecutoriada, conforme a lo dispuesto en la Instrucción General N°3 del Consejo para la Transparencia.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE



DR. VICTOR TORRES JELDES
SUPERINTENDENTE DE SALUD

JDC/RCR (TT)

Distribución:

- Solicitante
- Área de Transparencia, Protocolo, Lobby e Integridad
- Intendencia de Prestadores de Salud
- Fiscalía
- Oficina de Partes
- Archivo

JIRA-RTP-393