



Intendencia de Prestadores de Salud
Subdepartamento de Sanciones

PAS N° 1.005.180-2017

RESOLUCIÓN EXENTA IP/N° 3521

SANTIAGO, 13 NOV 2019

VISTO:

Lo dispuesto en la Ley N°19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado; en el artículo 141, inciso penúltimo, del DFL N°1, de 2005, de Salud, que prohíbe a los prestadores de salud exigir dinero, cheques u otros instrumentos financieros para garantizar el pago o condicionar de cualquier otra forma las atenciones de urgencia o emergencia; como asimismo en los artículos 121 N°11, y 127 del mismo cuerpo legal; lo previsto en la Resolución N°7, de 2019, de la Contraloría General de la República; en el Decreto Exento N°39, de 2019, del Ministerio de Salud; en la Circular Interna IP/N°2, de 2019, de la Intendencia de Prestadores de Salud y; en la Resolución Exenta RA N°882/107/2019, de la Superintendencia de Salud.

CONSIDERANDO:

- 1° Que, la Resolución Exenta IP/N° 2.387, de 27 de noviembre de 2018, junto con acoger el reclamo Rol N°1.005.180-2017, interpuesto en contra del Hospital Clínico de la Universidad de Chile, y ordenarle la corrección de la conducta infraccional detectada mediante la devolución del pagaré y la modificación de su procedimiento de admisión en el Servicio de Urgencia -de manera que excluyere la exigencia de garantías respecto de pacientes en condición de urgencia-, procedió a formularle el cargo por infracción a lo dispuesto en el artículo 141, inciso penúltimo, del DFL N° 1, de 2005, de Salud, motivada en los antecedentes recopilados en el expediente administrativo.

Que, el Hospital Clínico de la Universidad de Chile no presentó sus descargos dentro del plazo legal que tenía para ello -vigente hasta el 24 de diciembre de 2018-; en su lugar, mediante escrito del día 28 de ese mismo mes, solicitó la invalidación de la antedicha resolución y que se dicte otra que declare la prescripción de la acción sancionatoria, en base a los siguientes argumentos: a) La formulación de cargos se apartaría del criterio aplicado por la Contraloría General de la República, y por esta Autoridad de declarar de oficio la prescripción, toda vez que aquella excedió los 6 meses respectivos, citando el Dictamen N° 65.297, de 2013, y acusando desobediencia por parte de esta Autoridad; b) Lo razonado en el considerando 7° de la resolución en cuestión, asimilaría la infracción imputada a un delito de ejecución permanente, lo que no procedería en virtud del principio de "taxatividad o de prohibición de analogía"; c) La infracción imputada en caso alguno podría revestir el carácter de ilícito permanente o de tracto sucesivo, pues se refiere a una prohibición cuya inobservancia se consumaría y agotaría en el momento en el que se verifica, "Suponer lo contrario llevaría al absurdo de que un supuesto condicionamiento ilegal de una atención de salud se extendería más allá del momento en que ésta se realizó"; d) La supuesta retención irregular de medios de pago o de garantía exigidos a propósito de aquella atención de salud, no sería una infracción de competencia de esta Autoridad, en cuanto no posee "mecanismos punitivos para sancionarlos" y; e) El criterio de infracción permanente supondría "una seria contradicción y subsiguiente obligación de examinar la legalidad de todos los procesos de fiscalización en que se aplicó el sano criterio de declarar de oficio la prescripción de la acción sancionatoria", a lo que agrega que se encuentra evaluando una posible denuncia a la Contraloría General de la República por ésta y otras inobservancias, supuestamente cometidas en otros procesos.

- 2° Que, en primer lugar, ha de tenerse presente que el acto que inició este procedimiento sancionatorio corresponde a uno de mero trámite, que no imposibilita la continuación del procedimiento ni produce indefensión de la presunta infractora, en cuanto permite y, más aun, promueve su defensa mediante la presentación de sus descargos. Debe entenderse aplicable en esta materia lo dispuesto en el artículo 15, inciso 2°, de la Ley N° 19.880. Para ello resulta esclarecedor el criterio aplicado por la Excma. Corte Suprema en autos rol N°6.349-2012, que señala: "la formulación de seis cargos [...] no tiene el carácter decisorio y final, sino que es un acto de trámite o intermedio que forma parte de un procedimiento complejo, como es el sumario administrativo. En efecto, [...] a través de la formulación de cargos [...] conoce los hechos que se le imputan, conforme a lo cual puede formular sus descargos y solicitar diligencias". Todo lo anterior, conviene precisar, permitiría que, desde ya, se descartara la invalidación solicitada.

- 3° Que, sin embargo, con relación a los argumentos vertidos en las letras a. y c. del considerando 2°, se indica que esta Autoridad no ha declarado de oficio la prescripción de la acción sancionatoria por la sencilla razón de que tal declaración no procede. En efecto, la infracción imputada posee la naturaleza de una de carácter permanente, en razón que su ejecución sólo cesa al cesar la lesión o agravio al bien jurídico que cautela, lo que no se ha producido en el presente caso toda vez que no se ha verificado la devolución de los instrumentos o dineros obtenidos ilegítimamente. En consecuencia y al no haber concluido la citada infracción, no se ha arribado aún al día en que se inicia el cómputo de ese plazo.

El reconocimiento de las infracciones permanentes constituye un criterio reconocido tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, chilena y comparada¹. La Contraloría General de la República recientemente emitió el Dictamen N°25.136, de 2019, el que reconoce a este tipo de infracciones. Por su parte, el Dictamen N° 65.297, de 2013, invocado por el prestador, sólo se aplica una vez iniciado el plazo de prescripción, lo cual no es del caso.

- 4° Que, sobre los argumentos recogidos en las letras b. y d. del mismo considerando 2°, cabe aclarar a la imputada que el principio de "*taxatividad o de prohibición de analogía*" debe contextualizarse en la materia referente al principio de tipicidad de la infracción (tributario del de legalidad), en cuanto este principio exige que la conducta objetiva a sancionar se subsuma en la descrita en el texto legal -en sus rasgos esenciales-, sin que se pueda para ello realizar alguna analogía.

En consecuencia y como puede apreciarse, la aplicación de dicho principio sólo refiere a la legalidad del tipo infraccional, esto es, a la prohibición de homologar hechos u omisiones que no se ajustan a la descripción del tipo y no, como pretende la imputada, a otras situaciones como la determinación del *dies a quo*, materia sobre la que trata el presente punto. Lo anterior permite comprender que la retención irregular de los medios de pago o de garantía, no constituye en caso alguno un reproche autónomo y adicional a la exigencia realizada, sino que forma parte objetiva e indivisible de ésta y, como tal, de la infracción permanente imputada, encontrándose por tanto dentro de las facultades sancionatorias de esta Autoridad.

- 5° Que, en lo que refiere al argumento que sostiene que el criterio de la infracción permanente supondría una contradicción que obligaría a examinar la legalidad de todos los procesos en que se declaró de oficio la prescripción de la acción sancionatoria, debe señalarse que no resulta claro el motivo por el que la imputada realiza tal aserto, en cuanto no expone el razonamiento, la jurisprudencia y/o las normas que le llevan a sostenerlo.
- 6° Que, descartada la invalidación solicitada, corresponde que esta Autoridad emita, en este mismo acto, la decisión que ponga término al presente procedimiento administrativo sancionador, según lo exige el artículo 41 de la citada Ley N°19.880. Sobre el particular se aclara que ello procede en virtud de la aplicación del artículo 9°, inciso final, de la Ley N°19.880, que establece que las cuestiones incidentales, como la presente invalidación -que denomina nulidad-, carecen de idoneidad para suspender la tramitación de un procedimiento, por lo que no se requiere la emisión de dos resoluciones distintas, lo que se refuerza con lo dispuesto en el artículo 127, inciso 4°, N°s 3 y 4, del DFL N°1, de 2005, de Salud, en cuanto exige al Intendente respectivo que, una vez concluido el plazo para evacuar los descargos resuelva fundadamente la materia, se hayan presentado o no dichos descargos.
- 7° Que, atendido que toda vez que la efectividad de la conducta infraccional establecida en el artículo 141, inciso penúltimo, del DFL N°1, de 2005, de Salud, no ha sido contradicha, ni desvirtuada, encontrándose suficientemente acreditada, de conformidad a los antecedentes fundantes de la Resolución Exenta IP/N° 2.387, de 27 de noviembre de 2018, y a lo descrito en el cuerpo de la misma, corresponde ahora pronunciarse sobre la responsabilidad de la presunta infractora en la citada conducta.
- 8° Que, para establecer dicha responsabilidad, debe determinarse si la presunta infractora incurrió en culpa infraccional al concretar la antedicha conducta, esto es, si contravino su deber legal de cuidado general en el acatamiento de las leyes y demás normativa que regulan sus actividades en cuanto prestador de salud, por causa de un defecto organizacional que permitió dicha contravención al no haberse previsto diligentemente el cumplimiento total y oportuno del artículo señalado, mediante las facultades de organización, dirección y administración y, de supervisión, vigilancia y control de las actividades institucionales, lo que se aprecia haber sucedido en el presente caso. En efecto, se tiene que la presunta infractora no previó, ni evitó, diligentemente la inobservancia del artículo 141, inciso penúltimo, mediante el uso exigible de las antedichas facultades a fin de evitar el riesgo concreto de incurrir en la infracción, de lo cual

¹ Para obtener una visión actualizada y detallada sobre la materia se recomienda a OSORIO, Cristóbal. "Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Parte General". Ed. Thompson Reuters. Segunda edición. Año 2017. Pág. 966, como también a GÓMEZ, Manuel y SANZ, Iñigo, "Derecho Administrativo Sancionador. Parte general" citado por OSORIO, en Op. Cit., Pág. 967.

resulta incontrovertible su conducta negligente en el cumplimiento del antedicho deber de cuidado.

Consta a esta Autoridad que dicho prestador, al 16 de diciembre de 2016 ni siquiera tenía implementado un protocolo o procedimiento de admisión al Servicio de Urgencia que se adecuara a la normativa legal en estudio, lo cual se evidencia en el reconocimiento que hizo en el informe de cumplimiento -Ingreso N°20.408 del día 12 de noviembre de 2018- que presentara en el expediente de reclamo Rol N°1.055.300-2016. Dicho reconocimiento se expresa en el siguiente señalamiento: "5.- En cuanto al Procedimiento de Admisión al Servicio de Urgencia, cabe manifestar que, desde el mes de julio del año 2017, ya se había dispuesto modificar dicho procedimiento, en orden a excluir de manera expresa la exigencia de garantías de toda índole cuando el paciente se encuentre en condición de urgencia. Sin embargo, por una omisión administrativa involuntaria, la formalización del procedimiento no se realizó por la dictación de la debida resolución, la que tratándose de nuestro Hospital Clínico, debe ser controlada de legalidad por la Contraloría de la Universidad de Chile". En consecuencia, resulta inconcusa la culpa infraccional señalada en cuanto no se previeron medidas adecuadas, de regulación y control, que mitigaran el riesgo de materialización de la infracción imputada.

- 9° Que, por todo lo anterior, corresponde sancionar a la infractora conforme a las normas previstas en el artículo 121, N°11, del citado DFL N°1, que, para la determinación de la multa aplicable en cada caso, establece que "La infracción de dichas normas será sancionada, de acuerdo a su gravedad, con multa de diez hasta mil unidades tributarias mensuales"; pudiendo ésta aumentarse en la proporción que indica en caso de reincidencia.
- 10° Que, en consecuencia, atendida la gravedad del hecho de haber exigido una garantía, vulnerando el artículo 141, inciso penúltimo, del DFL N°1, de 2005, de Salud, que prohíbe a los prestadores exigir dinero, cheques u otros instrumentos financieros para garantizar el pago o condicionar de cualquier otra forma las atenciones de urgencia o emergencia, y ponderando las demás circunstancias particulares del caso que nos ocupa, esta Autoridad estima adecuada y proporcional, la imposición de una sanción de 350 Unidades Tributarias Mensuales.
- 11° Que, según las facultades que me confiere la ley, y en mérito de lo considerado precedentemente;

RESUELVO:

1. SANCIONAR a la Universidad de Chile, propietaria del Hospital Clínico de la Universidad de Chile, RUT 60.910.000-1, domiciliado en Santos Dumont N° 999, comuna de Independencia, Región Metropolitana, con una multa a beneficio fiscal de 350 Unidades Tributarias Mensuales, por infracción al artículo 141, inciso penúltimo, del D.F.L. N° 1, de 2005, de Salud.
2. ORDENAR el pago de la multa cursada 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. El valor de la unidad de fomento será el que corresponda a la fecha del día del pago. 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 de quinto día de solucionada la multa, con indicación de corresponder al Rol N°1.005.180-2017, tramitado ante la Intendencia de Prestadores de Salud.

REGÍSTRESE, NOTIFIQUESE Y ARCHÍVESE


CARMEN MONSALVE BENAVIDES
INTENDENTA DE PRESTADORES DE SALUD (S)
SUPERINTENDENCIA DE SALUD

En contra de la presente Resolución puede interponerse, ante este organismo, recurso de reposición y/o recurso jerárquico, conforme a la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, dentro del plazo de cinco días hábiles contado desde la fecha de su notificación, pudiendo solicitarse conjunta y fundadamente la suspensión del cumplimiento de la multa impuesta mientras se resuelven los citados recursos.

CC/BOB

Distribución:

- Director y Representante legal del prestador
- Departamento de Administración y Finanzas
- Subdepartamento de Sanciones - IP
- Sr. Rodrigo Rosas - IP
- Unidad de Registro - IP
- Oficina de Partes
- Archivo

Certifico que el documento que antecede es copia fiel de su original, la Resolución Exenta IP/N° 3521 del 13 de noviembre 2019, que consta de 03 páginas y que se encuentra suscrito por la Sra. Carmen Monsalve Benavides en su calidad de Intendente de Prestadores de Salud (S), la Superintendencia de Salud.


MINISTRO DE FE

RICARDO CERECEDA ADARO
Ministro de Fe