

Martes 22 de abril de 2025

**MINUTA
Boletín 17397-11**

**Aspectos y observaciones al
Proyecto de ley que fortalece la Superintendencia de Salud**

I. Antecedentes

En Clínicas de Chile A.G representamos a 49 prestadores privados de salud a lo largo del país. Nuestro pilar fundamental es el bienestar de los pacientes y la calidad de la atención en salud que les entregamos.

Valoramos siempre los esfuerzos orientados a mejorar la salud de las personas e iniciativas como el fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Salud y el establecimiento de estándares de transparencia y fiscalización.

Sin embargo, es fundamental revisar algunos aspectos del proyecto de ley que fortalece la Superintendencia de Salud, principalmente en lo relativo al modo o mecanismos que se proponen para su implementación de forma de contribuir positivamente al funcionamiento del sistema de salud y atención de los pacientes.

II. Comentarios y observaciones

A. Consejo Asesor

Consideramos positiva la creación de un consejo asesor, que tenga un carácter técnico, pues las decisiones que debe tomar la Superintendencia de Salud, son cada vez son más complejas. Sin embargo, creemos que es fundamental que entre los cuatro consejeros que se designe, alguno cuente con experiencia en la administración de clínicas privadas, en razón de las particularidades que esta administración tiene en comparación a la administración pública. Además, el consejo debería tener más atribuciones en la dimensión técnica, de forma de ser un real contrapeso y respaldo a las funciones y poderes que se están entregando a la Superintendencia en el proyecto de ley, asegurando siempre un estándar técnico, trazable y objetivo en las decisiones y definiciones que se tomen.

B. Auditorías clínicas

El proyecto de ley señala que en “casos sensibles” o en situaciones “excepcionales” se realizará una auditoría clínica, incluso abarcando procesos clínicos. Dado lo relevante de esta acción, creemos necesario precisar a qué se refiere con “sensible” o “excepcional”. Además, respecto a las auditorías clínicas, se solicita definir tipos de auditorías pre-establecidos y consecuentes con el objeto que se persigue fiscalizar.

Nos parece correcto que no se faculte a la Superintendencia de Salud (SdS) para pronunciarse sobre las negligencias clínicas.

C. Confidencialidad

Con respecto a las solicitudes de información sobre aranceles y prácticas comerciales, estamos de acuerdo en la necesidad de requerirse en casos determinados.

Sin embargo, el proyecto de ley debe enfatizar de manera más explícita la obligación de confidencialidad y establecer fuertes sanciones ante incumplimiento, por parte de quienes con motivo de labores fiscalizadoras, reciban información sensible de carácter financiero y comercial de los prestadores privados, resguardando así la libre competencia entre ellos, y evitando la generación de mayores costos al sector.

D. Acreditación

En el ámbito de modernización al sistema de acreditación, nos parece atingente y conveniente las mayores facultades de la Superintendencia de Salud que el proyecto persigue. Especialmente, la posibilidad de fiscalizar la mantención de las condiciones que permitieron la acreditación de prestadores en su momento, y que deben, obviamente, conservarse mientras dure esta.

En este punto, es indispensable la justa equivalencia en las fiscalizaciones a prestadores públicos y privados. Es relevante señalar que todos nuestros asociados hoy están acreditados.

E. Facultad interpretativa de la ley para la Superintendencia de Salud por medio de su Intendencia de Prestadores de Salud

Según el proyecto de ley y su mensaje, para los efectos de la fiscalización de los prestadores de salud, se le otorga a la Superintendencia la facultad de interpretar administrativamente la ley, reglamentos y demás normas que los rigen.

Respecto de este punto, debemos indicar que la interpretación administrativa de la ley es una facultad estricta, otorgada a las entidades de la administración pública con el objeto de aclarar normas legales. No es una facultad para adecuar la normativa vigente y mucho menos la ley, para efectos de la fiscalización de los prestadores de salud, como se pretende en este caso.

Una cuestión es la facultad general de interpretar la ley de acuerdo a las reglas entregadas por el propio legislador en la materia y, otra distinta, entregar a un órgano de la administración, la facultad de interpretar las normas señaladas, para efectos de fiscalizar. Ello puede generar una importante arbitrariedad de parte del ente fiscalizador.

F. Fortalecimiento del rol fiscalizador de la Superintendencia

La iniciativa legal faculta a la Superintendencia para imponer altísimas multas a los prestadores que incurran en infracciones, que pueden alcanzar hasta 10.000 UTM mensuales.

Se entrega al mismo órgano que fiscaliza, la función de determinar las normas de carácter general que luego fiscalizará, su interpretación al momento de la fiscalización, la determinación de su infracción y las multas respectivas. Por lo mismo, la Superintendencia será juez y parte a la vez.

Se le faculta para difundir periódicamente a la ciudadanía los procesos de fiscalización y sanciones. Y en consonancia, con ello, se crea un nuevo registro nacional de sanciones de carácter público. Se crea así, una sanción adicional dada por la publicidad.

Estas facultades, en diversos aspectos, son inconstitucionales, vulnerando derechos de los prestadores de salud garantizados en nuestra Constitución Política, como el debido proceso y el derecho a ejercer libremente su actividad económica.

G. Facultad para solicitar información

El proyecto de ley, entrega facultades a la Superintendencia para requerir a las personas o entidades fiscalizadas toda clase de información, ya sea financiera, jurídica, administrativa relativa a su giro, actividad comercial y/o asistencial, así como todos aquellos datos necesarios para el cumplimiento de sus fines, tales como su cartera de prestaciones y precios, aranceles y modalidades de pago, convenios o contratos que celebren con fines prestacionales, convenios con las utilidades resultantes de tales actividades y los demás antecedentes a que se refiere el artículo 126.

La norma existente el DFL N°1 solo faculta a la Superintendencia para requerir información que sea necesaria para el cumplimiento de su función. Lo que hoy se pretende es solicitar información mucho más allá de dicha función. ¿Por qué, con qué fin? Lo anterior infringe el derecho constitucional a ejercer libremente la actividad económica consagrado en el artículo 19 N°21 de la Constitución.

H. Facultad para que la Superintendencia se transforme en tribunal de la República y ejercer la Jurisdicción

La salud en Chile se encuentra íntegramente regulada por la legislación vigente, tanto sanitaria, civil y penal. De los juicios correspondientes conocen los tribunales civiles y penales, de acuerdo a lo dispuesto en dicha legislación, quienes necesariamente deben tramitar los procesos y fallar conforme a lo establecido en la ley, esto es, como tribunales de derecho.

En este caso, se desconoce lo anterior y se faculta a la Superintendencia para resolver y fallar como árbitro arbitrador conforme a la prudencia y equidad. Esto es, sin tener que respetar lo establecido en nuestra legislación. Ello resulta grave cuando se trata de la salud de las personas profusamente regulada por el legislador. La Superintendencia podrá resolver incluso en contra de lo que la ley determine. Con ello, a un órgano del Poder Ejecutivo se le otorga facultades jurisdiccionales, propias única y exclusivamente del Poder Judicial.

Lo anterior es inconstitucional. El ejercicio de la Jurisdicción, esto es, la facultad de resolver conflictos de relevancia jurídica, de acuerdo a nuestra Constitución Política, corresponde única y exclusivamente a los Tribunales establecidos por la ley, de acuerdo a los arts. 76 y siguientes de la Carta Fundamental.

Por su parte, los árbitros son tribunales establecidos en el Código Orgánico de Tribunales, designados libremente por las partes y no son órganos que forman parte de otro poder del Estado, en este caso, del Poder Ejecutivo.

I. Se otorga la facultad de la Superintendencia de adoptar medidas provisionales mientras resuelve una controversia

En este sentido, resulta fundamental determinar qué medidas provisionales son las que la Superintendencia podrá adoptar, en qué circunstancias y casos. Lo anterior debido a que se decretarán en procedimientos en materias de salud y no en procedimientos administrativos como los que regula la ley 19.880.

Una facultad tan amplia mal aplicada, puede generar graves perjuicios a los prestadores de salud, afectar seriamente su actividad y, con ello, el oportuno otorgamiento de prestaciones de salud a la población, pues se dota a la superintendencia de facultades extraordinarias en los procedimientos que tramite, facultades que ni los tribunales de justicia tienen en la tramitación de los procesos judiciales.

J. Se aumenta desproporcionadamente el régimen de sanciones que puede aplicar la Superintendencia de Salud

Las multas se aumentan de 20 a 1000 UTM e incluso puede llegar a elevarse a 2000 UTM y hasta 10.000 en algunos casos. A lo anterior se suma el que el proyecto de ley, en materia de prueba, altera la carga de la prueba en contra de los prestadores de salud, al regular que los hechos que se consignen en las actas e informes de los funcionarios fiscalizadores de la Superintendencia, gozarán de una presunción legal de veracidad.

Con ello se entrega un desproporcionado poder a la Superintendencia y se constituye a sus funcionarios fiscalizadores en verdaderos ministros de fe. Así, bastará con que la Superintendencia estime que la prueba rendida en un proceso sancionatorio no es suficiente, para dejar sin efecto la presunción legal de veracidad, y proceder con la aplicación de altísimas multas.

K. Se establece un régimen sancionatorio para los órganos públicos manifiestamente desproporcionado con el establecido para los prestadores privados de salud

El proyecto de ley según señala su mensaje, establece un régimen sancionatorio específico para el sector público, diferenciado del régimen aplicable al sector privado.

Así, se excluye la imposición de multas pecuniarias a los prestadores de salud públicos y se reemplaza por sanciones dirigidas a los directivos responsables, las cuales podrán ser de carácter administrativo, como amonestaciones, o pecuniario, mediante descuentos en sus

remuneraciones. En contraste, a los prestadores privados de salud se le podrán aplicar multas de hasta 10.000 UTM.

Al menos resulta completamente arbitraria la diferenciación y afecta la garantía del artículo 19 N°2 de la Constitución, que establece la igualdad ante la ley y que, ni la ley ni la autoridad, pueden establecer diferencias arbitrarias.

L. Se regula un proceso sancionatorio que no respeta el principio del debido proceso

El principio del debido proceso está contenido en el art 19 N°3 de nuestra Constitución Política. El mismo, obliga a que exista la posibilidad de rendir prueba dentro de todo proceso en las siguientes materias.

- Rendición de prueba: Ello no se cumple al regularse que la Superintendencia podrá abrir un término probatorio para rendir prueba. Se trata así de una facultad de la Superintendencia permitir o no la existencia de prueba.
Confirma lo anterior, el hecho de que el proyecto de ley regula que la Superintendencia dará lugar a las medidas o diligencias probatorias que solicite el presunto infractor en sus descargos, siempre que sean pertinentes y necesarias. Nuevamente es facultativo para la Superintendencia.
En atención a ello, la Superintendencia podría resolver sin dar la posibilidad de rendir la debida prueba lo que vulnera el principio del debido proceso.
- Título Ejecutivo: El proyecto de ley señala que las resoluciones de la Superintendencia constituirán títulos ejecutivos y les será aplicable lo dispuesto en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, C.P.C.
Los títulos ejecutivos son excepcionales en nuestra legislación y están determinados en el art 434 del C.P.C. Solo las sentencias definitivas e interlocutorias dictadas por tribunales tienen el carácter de título ejecutivo.
En este caso se hace extensivo tal carácter a todas las resoluciones que dicte la Superintendencia. Lo que resulta arbitrario y contrario a derecho.
- Cosa Juzgada: El proyecto de Ley hace extensivo el art 174 del C.P.C. que determina cuando una resolución judicial queda ejecutoriada, con el objeto de determinar a partir de qué momento se produce el efecto de cosa juzgada.
Ello no es posible aplicarlo a simples resoluciones administrativas, que no pueden producir cosa juzgada, propia solo de las sentencia dictadas por un tribunal de la República.