

C.A. de Santiago

Santiago, catorce de julio de dos mil veintiuno.

A los folios 22 y 23, téngase presente.

Vistos y teniendo presente:

PRIMERO: Que el Hospital Clínico de la Universidad de Chile reclama en virtud de lo dispuesto en el artículo 113 del DFL N°1, de 2005, del Ministerio de Salud en contra de la Resolución Exenta IP/ N° 5750, de 30 de diciembre de 2020, mediante la cual se rechazó el recurso de reposición administrativo deducido por la Universidad de Chile-dependencia Hospital Clínico, en contra de la Resolución Exenta IP/N° 4928, de 15 de octubre del mismo año, por la que se aplicó al referido Hospital Clínico una multa ascendente a 350 UTM. Solicita se deje sin efecto, en todas sus partes, la resolución administrativa reclamada y, consecuentemente, la multa señalada.

Señala que la sanción se le impuso por una supuesta infracción cometida a lo dispuesto en el artículo 141 inciso penúltimo del DFL N° 1 de 2005, del Ministerio de Salud, en el marco de un procedimiento de Reclamo incoado ante la Intendencia de Prestadores de Salud, de la Superintendencia de Salud, por doña Claudia Arredondo Pavez, relativo a la atención de salud recibida en el Hospital Clínico por doña Zunilda Pavez Faunes por haberse exigido garantías consistentes en un pagaré y cuatro cheques de 1.250.000.- cada uno.

Explica que la paciente doña Zunilda Pavez Faunes, acudió al Hospital Clínico de la Universidad de Chile el día 5 de septiembre de 2016, siendo atendida en el Servicio de Emergencia del establecimiento y manteniéndose, luego, hospitalizada hasta el 30 de septiembre del mismo año, sin que existan de su parte objeciones o cuestionamientos en cuanto a la idoneidad terapéutica, enfocando su reclamo sólo en cuestiones de índole administrativo que se refieren al proceso de ingreso de la paciente.



Hace presente que la atención de la paciente se verificó el día 5 de septiembre de 2016 y el 13 de marzo de 2017 se remitieron a la Intendencia los antecedentes solicitados, pero la formulación de cargos se realizó recién por la Resolución Exenta IP/ N° 1975, de 10 de octubre de 2018, esto es, más de dos años después de la atención, por lo que transcurrió el plazo de prescripción de la acción, asimilada conforme a la jurisprudencia administrativa, al plazo de prescripción de las faltas del Código Penal. Asimismo, estima que se configura en la especie el decaimiento administrativo por vulnerarse los principios de celeridad, eficiencia y eficacia y, por cierto, el principio conclusivo.

En cuanto a los vicios que advierte en la Resolución Exenta IP/N° 5750, señala que se formuló un cargo al Hospital Clínico por hechos que ocurrieron en una época muy anterior al vencimiento del plazo de seis meses, plazo límite para el ejercicio de la facultad sancionatoria que el ordenamiento jurídico ha asignado a la Intendencia, transgrediendo el principio de legalidad y, además, el principio de imparcialidad por no haberse ponderado adecuadamente los antecedentes.

Aclara que la recepción del pagaré en garantía y los cheques, fue en el contexto del inciso 2° del artículo 141 bis, que prevé la posibilidad de recibir un pagaré y un prepago voluntario, toda vez que se trató de una atención de salud electiva y no de urgencia, según dan cuenta los antecedentes clínicos de la paciente. Niega, en consecuencia, que se haya tratado de una exigencia indebida de una garantía adicional a la permitida por la ley o un cobro anticipado de una prestación de salud no realizada.

Refiere que ni la Intendencia de Prestadores de Salud, ni la Superintendencia del ramo, pueden interpretar administrativamente la ley (Ley N°20.394) de modo tal de hacer extensivas su actividad fiscalizadora o ejercer su potestad punitiva sobre casos no expresamente contemplados



en la ley, como ocurre tratándose de la entrega voluntaria de pagarés y/o cheques.

SEGUNDO: Que, evacuando el traslado, don Patricio Fernández Pérez, Superintendente de Salud, en representación de la Superintendencia de Salud, hace presente que mediante la Resolución IP/Nº 1975, de 10 de octubre de 2018, se resolvió el reclamo interpuesto en representación de la paciente, en el que se determinó. sobre la base de los antecedentes médicos recabados, que aquélla había ingresado al Hospital en condiciones de riesgo vital de secuela funcional grave producto de un cuadro de Tromboembolismo Pulmonar e Insuficiencia Cardíaca Congestiva Descompensada, sumados a su avanzada edad y antecedentes de base (Fibrilación Auricular en tratamiento, Hipertensión Arterial y Osteoporosis). En razón de lo expuesto, la suscripción de un pagaré, y la exigencia de una garantía de \$ 5.000.0000, mediante 4 cheques, todo con la finalidad de garantizar la atención de la paciente por parte del Hospital, constituyó una infracción a la normativa vigente. Por consiguiente, se acogió el reclamo y se ordenó al prestador que devolviera el pagaré y los cheques obtenidos en forma ilícita.

Refiere que, por economía procesal, mediante Resolución Exenta IP/Nº1975, de 10 de octubre de 2018, conjuntamente con acoger el reclamo interpuesto en representación de la paciente, se le formularon cargos al Hospital infractor, dándose inicio a un nuevo procedimiento, esta vez de carácter sancionatorio, en el que sólo interviene con este Organismo de la Administración del Estado y el recinto imputado.

Señala que, en los descargos, la recurrente reiteró los argumentos ya referidos, añadiendo que la atención de la paciente habría sido electiva entregándose de manera voluntaria y que el dinero no alcanzó a extinguir la deuda posteriormente generada; que no existió condicionamiento de la



atención ya que no existió riesgo para la paciente; que no se habría respetado su derecho a defensa, ni el principio de imparcialidad.

Sostiene que, mediante la Resolución IP/N° 4098, de 15 de octubre de 2020, la Intendencia de Prestadores de Salud desestimó los descargos por no ser pertinentes, ya que, atendida la condición objetiva de salud de esta paciente a su ingreso a dicho centro asistencial, no correspondía aplicar el régimen de atenciones electivas o programadas, como se pretende.

Destaca que el artículo 141 del referido cuerpo legal, prohibió todo condicionamiento a la atención de salud de un paciente en riesgo vital y/o riesgo de secuela funcional grave, por tanto, en caso de haber existido, además, una dilación o entorpecimiento de la atención, aquello habría constituido una agravante de la infracción ya constatada.

Agrega que, finalmente, rechazó las alegaciones vinculadas a una vulneración al derecho a la defensa y principio de imparcialidad, por los argumentos contenidos en la referida resolución, confirmando que el prestador habría incurrido en culpa infraccional por haber contravenido su deber legal de cuidado general en el acatamiento de las leyes y demás normas pertinentes por lo que se impuso a la infractora una multa de 350 UTM por la infracción legal constatada. Así, el establecimiento sancionado, con fecha 4 de noviembre de 2020, interpuso un recurso de reposición, en contra de la resolución que le cursó la sanción ya mencionada. Allí argumentó, en los mismos términos que en sus descargos y recursos anteriores. Dicho recurso fue rechazado mediante la Resolución IP/N° 5750, de 30 de diciembre de 2020 señalando que la prescripción de la acción sancionadora fue suficientemente analizada y desestimada en las resoluciones anteriores, reiterando los argumentos ya vertidos a dicho respecto.

Asegura que no resulta correcto mezclar la institución legal de la prescripción de la acción sancionadora, con el criterio que algunos



tribunales tendrían respecto del decaimiento del acto administrativo, jurisprudencia judicial no se condice con la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, obligatoria para todo órgano público y que indica que los plazos para la Administración no son fatales, salvo disposición legal en contrario.

En cuanto a las objeciones efectuadas respecto del proceso indagatorio previo, se reiteró lo expuesto en las resoluciones precedentes, en cuanto a que los trámites indispensables en este tipo de procedimiento se encuentran expresamente regulados en el DFL N°1/2005 de Salud y supletoriamente por la Ley N°19.880, los cuales han sido respetados por la autoridad recurrida, agregando que el prestador siempre ha tenido el deber y el derecho de conocer el estado de tramitación del procedimiento, como también, de acceder a todos los actos administrativos y documentos del expediente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 letras a) y d) de la Ley N°19.880, sin que exista falta a los principios de transparencia y contradictoriedad, esgrimidos por la recurrente.

Refiere que la valoración de la prueba en los procedimientos administrativos, no corresponde al sistema de prueba legal o tasada del Código de procedimiento Civil, sino al regulado en el artículo 35, de la Ley N°19.880, que dispone que los hechos relevantes para la decisión podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho - incluyéndose, por tanto, las presunciones - y, adicionalmente, el estándar de valoración de la prueba es la apreciación en conciencia, convicción que ha de formarse con la lógica y las máximas de la experiencia.

Concluye, sobre la exigencia del pagaré y de los cheques en garantía, consta su recepción en los documentos "Comprobante de recaudación interna N°0203520", de fecha 6 de septiembre de 2016 "Prefectura Estado cuenta de paciente" y "Cuenta corriente 16018613",



todos emitidos con ocasión de la atención de la paciente. Adicionalmente, el prestador omitió adjuntar el procedimiento interno de admisión, que le fuera requerido, no pudiendo acreditar que su protocolo prohibiera, a la época de la conducta, la exigencia de los documentos reprochados y, por el contrario, la información publicada en su sitio web contempla, en primer lugar, la exigencia de un pagaré y de requisitos adicionales según sea la aseguradora de salud y que serían informados por la Ejecutiva de Admisión, hecho que concuerda con la versión de la reclamante, respecto de la exigencia de entrega del pagaré y los cuatro cheques por el total de \$5.000.000 .

Atendido lo expuesto, conforme a las máximas de la experiencia, la relación asimétrica que existe entre un prestador de salud institucional y un paciente en estado de salud crítico, concluye, conforme a la lógica, que en caso alguno existió voluntad positiva y espontánea de entregar las garantías cuestionadas, sino que ello fue la consecuencia de una exigencia efectuada en el Servicio de Admisión, alcanzándose el estándar legal convicción que contempla la Ley N° 19.880 a este respecto.

Puntualiza que la ley no contempla el decaimiento como forma de terminación del procedimiento administrativo y el artículo 8° de la Ley N°19.880, establece el principio "conclusivo" del procedimiento administrativo. Luego, el artículo 14 del mismo cuerpo legal reitera: "La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación".

Por otra parte, pretender aplicar la teoría del decaimiento administrativo desconoce el tratamiento que la propia Ley N°19.880 le otorga al transcurso del tiempo tratándose de impugnaciones administrativas, esto es, el "silencio administrativo".

Finalmente, asegura la inexistencia de faltas en la ponderación de la prueba y/o violación al principio de proporcionalidad de parte de la Superintendencia, la que cuenta con facultades para determinar el monto



de la sanción impuesta, pues la propia ley ha radicado en dicho organismo la determinación del monto exacto de la multa en cada caso particular, limitándose dicha norma a fijar un rango con límites mínimo (10 UTM) y máximo (1000 UTM). En el caso de autos, la multa de 350 UTM, fue determinada en consideración a la gravedad de la infracción y contravención de su deber legal de cuidado general, por lo que tampoco corresponde una rebaja de multa.

TERCERO: Que, de acuerdo a los antecedentes de la causa, han quedado claramente establecidos los presupuestos fácticos que motivaron la dictación de la resolución impugnada, esto es, la exigencia de garantías consistentes en un pagaré y cuatro cheques de 1.250.000.- cada uno, con lo que se habría infringido lo dispuesto en el artículo 141 inciso penúltimo del DFL N° 1 de 2005, del Ministerio de Salud, cuestión que no logró desvirtuar la reclamante. Así se dio por acreditado en la resolución impugnada, que señala pormenorizadamente los antecedentes tenidos a la vista para llegar a tal conclusión, con la que esta Corte, coincide.

CUARTO: Que, en estrados, la alegación de la parte recurrente excluyó sus argumentos referidos a la condición de urgencia de la paciente, la que, en todo caso, ya fue determinada en la Resolución IP/N° 1975, de 10 de octubre de 2018.

QUINTO: Que, así las cosas, el fundamento del presente arbitrio radica en que desde la atención de la paciente el día 5 de septiembre de 2016 hasta la formulación de cargos mediante la Resolución Exenta IP/ N° 1975, de 10 de octubre de 2018, esto es, más de dos años después de la atención, en su parecer provocó “el decaimiento del procedimiento administrativo”.

SEXTO: Que la literatura clásica ha señalado que el acto administrativo decae cuando desaparecen los presupuestos de hecho y/o de derecho que movieron a la Administración a emitirlo o porque se hace



inutilizable. En sus efectos, el decaimiento producirá una inexistencia sobreviniente, pero solo de los efectos del acto, pues éste, a lo menos desde el punto de vista formal, continuaría vigente, aunque estéril (Silva Cimma, Enrique, Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Editorial Jurídica de Chile) 1995, pp. 160-161)

Por su parte, el decaimiento del procedimiento administrativo como lo ha definido la Excm. Corte Suprema -sentencias Rol N° 7.554-2015 y N° 307-2015- es “la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo. La doctrina añade que tal decaimiento, por tanto, se produce siempre que se altere un presupuesto básico que se tuvo en consideración para la dictación del acto, entendiendo por presupuesto la circunstancia material en que se basa la determinación administrativa -presupuesto de hecho- o la exigencia jurídica que debe satisfacer al acto para adaptarse al ordenamiento jurídico vigente -presupuesto de derecho-”.

De esta forma, se requiere para su configuración el cumplimiento de determinados presupuestos: a) Que exista un acto administrativo esencialmente terminal, pues lo que trata de resolver el decaimiento son los efectos que ocurren tras la dictación y; b) Que concurra una circunstancia sobreviniente, que puede ser de tres tipos: (i) De carácter fáctico que afecta la existencia del supuesto de hecho que habilita para la dictación del acto; (ii) Que afecte el objeto sobre el cual produce sus efectos el acto administrativo; (iii) De carácter jurídico, es decir, una alteración sobrevinida a la regulación de los efectos del acto, sea que la derogue o que lo modifique sustantivamente.

La aplicación del decaimiento del procedimiento administrativo se instauró a través de la jurisprudencia de la E. Corte Suprema a partir del año 2010 como una verdadera sanción hacia los órganos de la administración del estado, que incurrieran en un actuar dilatorio y excesivo



-demora injustificada-. Dentro de estas circunstancias sobrevinientes, la más recurrente en nuestra jurisprudencia ha sido la dilación excesiva en cuanto a los plazos de que dispone la administración para evacuar las resoluciones finales del acto administrativo. Sin embargo, esta dilación debe ser esencial, de manera que deje en la indefensión al interesado o al menos le produzca un menoscabo y por cuanto resulta ser injustificada, excesiva e irracional. De aquí se ha establecido este instituto como una forma de velar por el eficiente cumplimiento de los procesos administrativos, los que además deben sujetarse a los límites del debido proceso. En este orden de ideas, la E. Corte Suprema en el año 2015 señaló que “la excesiva dilación de un procedimiento administrativo contraría diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, los que además tienen consagración legislativa, tales como los principios de eficiencia, eficacia y celeridad que se relacionan con la oportunidad en que se realizan “las actuaciones administrativas”, así como la vulneración “del principio conclusivo” establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo” (Sentencia de la E. Corte Suprema de 19 de marzo de 2015, Rol N° 1719-2015. Mismo criterio utilizado por nuestro máximo tribunal con fecha 30 de junio de 2015, Rol N° 4512-2015).

De igual forma, la E. Corte Suprema ha señalado que lo que justifica la figura del decaimiento no es cualquier “demora excesiva”, sino sólo aquella que resulta “injustificada”, de manera que si la detención del procedimiento sancionador “no corresponde a desidia de parte del organismo público ni a la existencia de una injustificada inactividad, sino se trata de la paralización de la tramitación como consecuencia de múltiples investigaciones y actuaciones que se realizaron en diversas causas, que están vinculadas por distintos factores y que ameritaban resolver previamente unas para luego poder resolver las otras, no estamos, entonces, ante una dilación que es excesiva e injustificada, sino ante una



demora que fue necesaria, o, en todo caso, fundada en un motivo legítimo” (Sentencia de la E. Corte Suprema de fecha 10 de noviembre de 2015, Rol N ° 7511-2015)

En efecto, a fin de buscar un equilibrio en cuanto al cómputo del plazo necesario para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo, y que se transforme en un parámetro que fije lineamientos claros, se ha realizado una analogía con lo dispuesto en el artículo 53 inciso primero de la Ley N° 19.880, que fija un plazo de dos años a la administración para invalidar sus actos administrativos por razones de legalidad -Sentencia de la E. Corte Suprema Rol N° 6.812-2015- y si bien aquélla procede únicamente por razones de legalidad, y la reposición, en cambio, por motivos de legalidad y de oportunidad, resulta lógico sostener que pasado el término antes aludido, la Administración no pueda reponer sus actos en que aplica sanciones, ya que de lo contrario resultaría que la autoridad administrativa, transcurrido aquél, no podría invalidar, pero si podría reponer. Debe de establecerse, entonces, que el abandono del procedimiento administrativo sancionador por parte de la Administración, sin resolver una reposición dentro de dos años de haberse presentado, produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia.

Por otro lado, respecto del excesivo tiempo, se ha fallado que este tiene una justificación cuando la administración se ha visto en la necesidad de resolver otros asuntos conexos y previos que se requieren para la dictación del acto terminal, dejando fuera la etapa recursiva del procedimiento sancionador. Es así como la E. Corte Suprema con fecha 21 de marzo de 2016, en causa Rol N° 20.560-2015, en un caso de potestad sancionatoria ambiental donde se había producido una demora de tres años en la resolución del recurso jerárquico contra una resolución administrativa que aplicaba la sanción, respecto de la cual el interesado



había solicitado “el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador”, la Corte señaló que esta figura no era aplicable en estos casos. La razón, el procedimiento administrativo sancionatorio se había perfeccionado con la resolución original que aplicaba la multa, sin que le fuera extensible la figura del decaimiento a la vía recursiva, porque para ello existían otros medios, como el silencio administrativo, a saber “En estas condiciones resulta evidente que si el procedimiento de autos finalizó con la imposición de una sanción pecuniaria al infractor, no es posible sostener, razonablemente, que el mismo decayó como consecuencia del tiempo transcurrido entre la expedición de la resolución que la aplicó y la fecha en que fue emitida la que decidió el tantas veces mencionado recurso jerárquico superior, puesto que este último momento no se encontraba pendiente acto alguno al que pudiese afectar la mentada pérdida de eficacia”. La tesis de la sentencia recuerda la doctrina de la ejecutividad del acto administrativo que fundó la decisión del caso Mackenna el año 2014 -sentencia de la E. Corte Suprema de 30 de octubre de 2014, Rol N° 1079-2014-, al sostener que los efectos del acto administrativo se consolidan con la dictación del acto terminal, con indiferencia de lo que suceda con la vía recursiva e incluso la reclamación judicial.

Por tanto, la aplicación del decaimiento del procedimiento administrativo se ha sustentado a través de la jurisprudencia de la E. Corte Suprema como una verdadera sanción hacia los órganos de la administración del estado, que incurrirían en un actuar dilatorio y excesivo, y que muchas veces no tenían justificación, por cuanto la aplicación de una sanción se tornaría ineficaz y, en consecuencia, el procedimiento administrativo resultaría inútil.

Así las cosas, el procedimiento administrativo sancionador corresponde a la existencia de un procedimiento administrativo, que es definido en el artículo 18 de la Ley N° 19.880 como: “El procedimiento



administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”.

En la especie, el hito que dio origen al procedimiento administrativo lo constituye la Resolución Exenta IP/Nº975, de 10 de octubre de 2018, mediante la cual -conjuntamente con acoger el reclamo interpuesto en representación de la paciente- se le formularon cargos al Hospital infractor, dándose inicio a un procedimiento de carácter sancionatorio. Por su parte, el fin de este procedimiento lo constituye la dictación de la Resolución Exenta IP/Nº 4928, de 15 de octubre de 2020, en que se sancionó a la recurrente a pagar la multa de 350 unidades tributarias mensuales, pues a través de este acto, la administración se pronunció en torno a la infracción detectada y la decisión en cuanto a su revisión. Quedando, además, establecido que la demora en la tramitación del procedimiento se debió precisamente, al ejercicio de recursos -de reposición y, en subsidio, jerárquico, por la parte reclamante en relación al término del primer proceso, iniciado por la paciente afectada.

SÉPTIMO: Que, de acuerdo a lo expuesto precedentemente, el cargo imputado al recurrente, en cuanto a las exigencias detalladas con antelación tienen sustento legal -estimándose como infringidos los preceptos previamente transcritos- y como principio inspirador el resguardo de los principios del debido proceso, legalidad -por cuanto el órgano de la administración del Estado ha actuado dentro de la esfera de su competencia- la igualdad entre las partes y la transparencia de las actuaciones del organismo fiscalizador, en los términos que prevé la Ley Nº 19.880-, los que deben estar presentes en toda instancia sancionatoria.

Por estas consideraciones y conforme lo dispuesto en los artículos 113, 121 y 123 del D.F.L. Nº 1 del año 2005 del Ministerio de Salud; artículos 27, 37, artículos 53 y siguientes de la Ley Nº 19.880 que



“Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración Pública” demás normas pertinentes, se decide que **se rechaza** la reclamación de ilegalidad administrativa interpuesta por el Hospital Clínico de la Universidad de Chile en contra de la Superintendencia de Salud, de folio 1.

**Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.
Ingreso de Corte N° 29-2021.**



Pronunciado por la Novena Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Miguel Eduardo Vazquez P., Dobra Lusic N. y Abogado Integrante Patricio Ignacio Carvajal R. Santiago, catorce de julio de dos mil veintiuno.

En Santiago, a catorce de julio de dos mil veintiuno, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 04 de abril de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>