

Santiago, a veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

**Vistos:**

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos cuarto a octavo, que se eliminan.

**Y teniendo en su lugar y, además, presente:**

**Primero:** Que en estos autos compareció don Francisco Leppes López, abogado, actuando por y en representación de Clínica Reñaca S.A., quien dedujo la reclamación prevista en los artículos 113 y 121 N° 11 del D.F.L. N° 1 del año 2005 del Ministerio de Salud, en contra de la Superintendencia de Salud por haber dictado la Resolución Exenta SS/N°840 de 9 de noviembre de 2021, que desestimó el recurso jerárquico deducido en subsidio de la reposición interpuesta en contra de la Resolución Exenta IP/N° 597 de 11 de febrero de 2021 de la Intendencia de Prestadores de Salud que le sancionó con una multa de 350 UTM, por vulnerar el artículo 141 bis del DFL N°1/2005.

**Segundo:** Que la reclamante al fundar su acción sostuvo, en primer lugar y, en lo pertinente para resolver, el denominado "decaimiento del acto administrativo", el cual sustenta en que desde la formulación de cargo, mediante la Resolución Exenta IP/N° 292, de 23 de enero de 2019 y la Resolución Exenta IP /N° 597 de 11 de febrero de 2021, que la sancionó, transcurrieron mas de dos años de inactividad por parte de la Intendencia de Prestadores de Salud, sin resolver el asunto controvertido puesto en su conocimiento,



excediendo injustificadamente los plazos previstos en los artículos 27 y 53 de la Ley N° 19.880.

**Tercero:** Que, en lo que importa al recurso, se debe consignar que la Corte de Apelaciones de Santiago desestimó la referida alegación, declarando que *"el hecho que la autoridad reclamada se haya demorado más de 2 años en formularle cargos a la reclamante no implica, necesariamente, que se habría producido un decaimiento del acto de la administración, ya que la misma, al presentarse una denuncia, tiene que proceder a investigar si se dan los supuestos contemplados en la Ley para la formulación de cargos. Lo contrario importaría un actuar arbitrario e ilegal que darían derechos a las partes a recurrir ante la judicatura"*.

**Cuarto:** Que, en este contexto, resulta pertinente realizar las siguientes consideraciones:

El Derecho Procesal Administrativo sancionador reposa en diversas bases, entre las cuales se cuenta la tramitación, en un plazo razonable, de los procedimientos que inicia para determinar las posibles responsabilidades de los administrados o de los agentes públicos.

De esta forma, la garantía que implica el concepto de "plazo razonable" en los procedimientos, entre los que se encuentran los derivados del Derecho Administrativo, es parte integrante del derecho al "debido proceso de ley", al cual nuestra Constitución alude en el artículo 19 N° 3, inciso 5°, cuando ordena: "Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un



proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”.

Desde esa perspectiva, debe considerarse que constituye una carga ilegítima mantener la situación de indefinición por un período prolongado, que si bien, en general, salvo que se determinen medidas cautelares, no se llega a limitar los derechos de la persona natural o jurídica investigada, sí le afecta el estado de incertidumbre en que se encuentra y que igualmente puede estimarse incide en una pérdida substancial de la garantía del debido proceso de ley, por exceder la tramitación del procedimiento de todo plazo razonable.

Así, la Administración está vinculada a concluir su función investigadora dentro de un plazo legal, que de ser transgredido en exceso, como se ha indicado, además de las responsabilidades individuales de los funcionarios a cargo de ella, es posible deducir consecuencias en el procedimiento.

La pérdida de presupuestos jurídicos o materiales por parte del procedimiento, derivado de circunstancias sobrevinientes, ha permitido fundar la teoría de su inutilidad, puesto que afecta las bases de su existencia, esto es, las circunstancias mismas que lo motivaron y se tuvieron presente al iniciarlo, como es restaurar el ordenamiento jurídico quebrantado, pero que pierde eficacia al transgredir el mismo procedimiento el referido ordenamiento que pretende restaurar. De esta forma, cuando se pierde el sustento o contenido jurídico,



se está en presencia de una ilegitimidad sobreviniente. La valoración de los intereses presentes en el procedimiento son los que entran en colisión y corresponde optar por el de mayor relevancia. En efecto, la transgresión del administrado no guarda relación con la efectuada por la Administración y, por eso mismo, la mayor relevancia de aquella en la que incurre esta última, hace prevalecer los efectos que se asocian a ella por sobre la del particular.

**Quinto:** Que, sobre el particular, reiteradamente, esta Corte ha declarado, (SCS entre otros, Rol N°s 7.554-15, 2.639-2020, 39.689-2020), que en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna.

Para asentar tales decisiones, se ha considerado especialmente los principios de eficacia y eficiencia administrativa, consagrados en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En efecto, el artículo 3°, inciso segundo, dispone: *"La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines*



*específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes”.*

Por su parte el artículo 5°, inciso primero, señala: *“Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública”.*

En tanto, el artículo 11 de la misma ley regula el llamado control jerárquico, y relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa. En efecto, dispone: *“Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia.*

*Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.*

A continuación, el inciso segundo del artículo 52 preceptúa que el principio de probidad administrativa, consagrado actualmente en el artículo 8° de la Carta Fundamental, *“consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.* Pues bien, el artículo 53 vincula los principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa, al definir la expresión *“interés general”*



señalando que *"exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley"*.

Finalmente, el N° 8 del artículo 62 indica que es una infracción al principio de la probidad administrativa, *"Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración"*.

**Sexto:** Que la exposición de la normativa orgánica constitucional resulta trascendente, pues a partir de ella es posible verificar ciertos supuestos en los cuales el procedimiento administrativo sancionatorio pierde su eficacia - lo cual trae aparejada su extinción - por la constatación del transcurso injustificado de un tiempo excesivo por parte de la Administración, para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción.

Lo anterior, también, encuentra sustento en el



objeto jurídico del acto administrativo, cual es la sanción impuesta, que producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, puesto que el castigo administrativo tiene principalmente una finalidad preventivo-represora. En efecto, con él se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor.

En este mismo sentido, conviene puntualizar que no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto administrativo conlleva la pérdida de eficacia del procedimiento, sino sólo aquella que es excesiva e injustificada.

**Séptimo:** Que, en esta línea argumental, el artículo 27 de la Ley N°19.880, dispone: "*Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final*".

Ante la claridad del artículo 27, en cuanto ordena que la duración del procedimiento no podrá exceder de 6 meses contados desde su iniciación y hasta la decisión final, y según fue indicado por el Ejecutivo en el Mensaje de dicho cuerpo normativo, en el sentido que el proyecto, precisamente, tiende a solucionar los problemas derivados de considerar que a la Administración no le afectan los plazos y que solamente generan responsabilidades administrativas su incumplimiento, entre otros aspectos, debe llevar a concluir que, en



abstracto, la superación irracional e injustificada del plazo antes indicado deriva en la imposibilidad material para continuar el procedimiento, al concurrir una causal sobreviniente consistente en, precisamente, la expiración del plazo legal, unido a la superación de todo límite de razonabilidad.

Por consiguiente, aun cuando el término del artículo 27 ya citado se aplica con matices a la Administración - por cuanto no basta para la ineficacia del procedimiento su solo transcurso, sino también un análisis adicional de razonabilidad o justificación del exceso - ello no puede significar que el administrado quede entregado al arbitrio del órgano en cuanto a la duración del proceso. Dicho de otro modo, el cumplimiento del señalado término de seis meses, si bien no será suficiente por sí sólo para determinar una pérdida de eficacia del procedimiento, marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal, a la luz de los principios que deben regir la actuación administrativa, obligatorios para la Administración y que, además, tienen expresa consagración legislativa, según ya se expuso.

**Octavo:** Que, asentado lo anterior, es posible analizar en concreto el desarrollo del procedimiento seguido contra la actora, ante la Intendencia de Prestadores de Salud, del cual se desprenden los siguientes hitos:

**1º)** Con fecha 20 de septiembre de 2016 don Julio Robert Ramos ingresó a la Clínica Reñaca, bajo el



diagnóstico de ser un paciente diabético, con cuadro de compromiso de conciencia e hipoglicemia hasta 24 mg/dl, siendo sometido a diversos procedimientos médicos, donde se detectó que además cursaba una neumonía.

**2°)** Luego de lo cual, el día 23 de septiembre de 2016, a través de su cuidadora, dedujo un reclamo en contra del prestador de salud, porque condicionó la atención médica a la suscripción de un pagaré soslayando el estado de urgencia o emergencia que a ese entonces le aquejaba.

**3°)** El día 23 de enero de 2019, a través de la Resolución Exenta IP/N° 292, la Intendencia de Prestadores de Salud le formuló cargos, luego de tener acreditada la infracción al artículo 141 bis, del DFL N°1, de 2005, de Salud y ordenó al prestador a corregir la irregularidad cometida, mediante la devolución del pagaré, otorgándose un plazo de 10 días hábiles para evacuar sus descargos.

**4°)** El prestador de salud el 12 de febrero de 2019, evacuó descargos, fundados en que el ingreso del paciente no fue calificado como una atención de urgencia o emergencia vital, en los términos contemplados en la normativa legal y administrativa, razón por la que no era posible conceder los beneficios contemplados en la denominada Ley de Urgencia.

**5°)** Por Resolución Exenta IP/N° 597 de fecha 11 de febrero de 2021, desestimó la referida defensa y sancionó al citado prestador al pago de una multa de 350 Unidades Tributarias Mensuales, por vulnerar el artículo



141 bis del D.F.L N° 1, de 2005, de Salud.

6°) La Clínica con fecha 5 de marzo de 2021, dedujo reposición en contra de la resolución sancionatoria y, en subsidio, recurso jerárquico. El primero de los recursos fue rechazado por Resolución Exenta IP/N° 4.295 de 24 de septiembre de 2021. En tanto, el segundo de los mencionados fue desestimado por la Superintendencia de Salud, mediante Resolución Exenta SS/N° 840 de 9 de noviembre de 2021.

**Noveno:** Que, en este orden de ideas, la tardanza inexcusable de la Administración podría afectar, en primer término, el principio del debido proceso, pues resulta indudable que para que exista un procedimiento racional y justo la decisión final debe ser oportuna.

Así entonces, en la especie es posible apreciar que la autoridad administrativa dejó transcurrir más de seis meses para emitir la decisión terminal, sin que haya justificado la excesiva tardanza.

Por el contrario, del mérito de los antecedentes es posible advertir que desde la formulación de cargos el 23 de enero de 2019 y su contestación por el administrado el 12 de febrero de 2019, no aparecen diligencias o trámites que, atendida la naturaleza de lo investigado - exigencia de pagaré en una situación de urgencia- requirieran una indagación que durara más de dos años, más aun si se tiene presente que el informe médico emitido por la Unidad Técnica de la Intendencia de Prestadores de Salud se evacuó el 29 de marzo de 2018.

Tal plazo, conforme se ha expresado, excede no solo



el determinado legalmente, sino que todo límite de razonabilidad, contrariando los principios del Derecho Administrativo obligatorios para la Administración, los que, además, tienen expresa consagración legislativa, en los términos anotados.

**Décimo:** Que, no cabe duda entonces, que la autoridad administrativa ha vulnerado, abiertamente, los principios señalados en los considerandos anteriores, transgresión que debe tener efectos jurídicos respecto del procedimiento administrativo, puesto que el efecto fundamental que deriva de la declaración que nuestro país es una República Democrática (art. 4° de la Constitución), es el principio de responsabilidad de sus autoridades por las decisiones que adopten y los silencios en que incurran.

Es por ello que al encontrarse el procedimiento sustanciado por un plazo mayor de seis meses y materialmente paralizado por más de dos años, corresponde declarar su imposibilidad material de continuarlo, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 inciso segundo de la Ley N° 19.880.

En efecto, la consecuencia jurídica no puede ser otra que el procedimiento pierda su eficacia y, por lo mismo, la sanción consiguiente, puesto que queda vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime. Y es, abiertamente, ilegítima pues, como se expuso, son manifiestas las vulneraciones a los principios de Derecho Administrativo que se producen con la dilación indebida e injustificada de su conclusión.



Al haberse acogido la defensa en comento, hace innecesario, que esta Corte se refiera al resto de las alegaciones formuladas por la reclamante.

Y de conformidad con lo que disponen los artículos 113 y 121 N° 11 del D.F.L. N° 1 del año 2005 del Ministerio de Salud, **se revoca** la sentencia apelada de seis de enero de dos mil veintitrés, que rechazó la reclamación deducida por la Clínica Reñaca S.A. y, en su lugar, se declara que **se acoge, sin costas**, dejándose sin efecto la Resolución Exenta SS/N° 840, de 9 de noviembre de 2021, dictada por la Superintendencia de Salud y la Resolución Exenta IP/N° 597 de 11 de febrero de 2021, de la Intendencia de Prestadores de Salud que le sancionó con una multa de 350 UTM.

Regístrese, comuníquese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Suplente señor Gómez.

Rol N° 10.515-2023.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sr. Mario Carroza E., Sr. Mario Gómez M. (s) y Sra. Dobra Lusic N. (s).





EYQDYCXWW

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Mario Carroza E. y los Ministros (as) Suplentes Mario René Gómez M., Dobra Francisca Lusic N. Santiago, veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

En Santiago, a veintidós de febrero de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

