

Santiago, dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

Vistos

Se reproduce la sentencia de alzada con excepción de sus razonamientos tercero a décimo, que se eliminan.

Y se tiene en su lugar y, además, presente:

Primero: Que, conforme al mérito de autos, no existe controversia en que mediante la Resolución Exenta IP/N° 253 de 20 de enero de 2020, la Intendencia de Prestadores de Salud sancionó al denunciado con el pago de dos multas de 25 y 50 Unidades Tributarias Mensuales, en procedimiento administrativo iniciado en virtud de la formulación de cargos de fecha 18 de junio de 2015, con posterioridad - 26 de junio de 2015 - el prestador formuló descargos, de forma tal, que los antecedentes quedaron en estado de resolverse por el ente fiscalizador desde esa data, obligación que se cumplió, como se dijo, el 20 de enero de 2020, al dictarse la resolución sancionatoria, determinación en contra de la que el reclamante dedujo reposición y, en subsidio, recurso jerárquico, los que fueron desestimados mediante Resolución Exenta IP/N° 701 de 17 de febrero de 2020 de la Intendencia de Prestadores de Salud y Resolución SS/N° 252 de 5 de marzo de 2020, respectivamente y que por esta vía se impugna.



Segundo: Que, la sentencia apelada rechazó el reclamo, entendiendo que no existe norma alguna que sustente la declaración de decaimiento pretendida por el actor, tratándose de una creación doctrinaria jurisprudencial, llamada a regir en aquellos casos en que ha operado un cambio en las circunstancias que justificaron su dictación, en otras palabras la sanción pierde justificación, en los casos en que sobrevienen circunstancias de hecho o de derecho que afectan su contenido jurídico tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo e, incluso la legislación no contempla plazos fatales a la administración para resolver.

Tercero: Que, al apelar, la reclamante alegó el decaimiento del acto administrativo sancionatorio, fundado en el tiempo transcurrido entre la formulación de cargos y la sanción que le fue impuesta y, en subsidio, argumentó la falta de proporcionalidad de la multa impuesta.

Cuarto: Que, 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 el principio de la eficacia y eficiencia



administrativa, consagrado en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (y que encuentran su correlato en el Estatuto Administrativo).

En efecto, el artículo 3º, inciso segundo, dispone que: *"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 5º, inciso primero, señala que: *"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 que *"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 señala 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. En efecto, define 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”.*

Quinto: Que la exposición de la normativa orgánica constitucional resulta trascendente, pues a partir de aquella, la jurisprudencia ha decantado la institución del *“decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio”*, que trae aparejada su extinción y pérdida de eficacia. Él se ha aplicado al constatar el transcurso 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.

Así, en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, esta Corte ha considerado como referencia los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53, inciso primero, de la Ley N° 19.880, el plazo que tiene



la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años. De ello se sigue que resulta válido sostener que si la Administración deja transcurrir, de forma injustificada, un lapso superior entre el inicio y término del procedimiento, se produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia pues tal demora en la decisión afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo transformándolo abiertamente en ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado, quien, al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extenso, ve afectado su derecho a la seguridad jurídica.

Asimismo, como una razón adicional para asentar la existencia del decaimiento, es que el objeto jurídico del acto administrativo, cual es la multa impuesta, producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, puesto que la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora. En efecto, con ella 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 su decaimiento, sino que sólo la amerita aquella que es excesiva e injustificada.

Sexto: Que, entonces, el plazo razonable de conclusión del procedimiento administrativo sancionatorio en el presente caso no es otro que el de dos años, que se ha seguido por esta Corte en otras causas (SCS Rol N°23.056-2018).

Séptimo: Que, en estas circunstancias, desde la formulación de cargos, el 18 de junio de 2015, y hasta la dictación de la resolución que recayó en el procedimiento administrativo de sanción, esto es, la Resolución Exenta N° IP/253 de 20 de enero de 2020, había transcurrido en exceso el plazo de dos años antes reseñado, produciéndose, en consecuencia, el decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio.

Por estos fundamentos, disposiciones citadas y lo establecido en los artículos 110 y siguientes del DFL N° 1 de 2006 del Ministerio de Salud, **se revoca** la sentencia apelada de veintiocho de julio de dos mil veinte, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, y en su lugar se declara que **se acoge** la reclamación presentada por el Centro Médico Antofagasta S.A., dejándose sin efecto los actos reclamados.

Se previene que el Ministro Sr. Sergio Muñoz Gajardo y la Ministra Sra. Vivanco concurren a la revocatoria y al acogimiento del reclamo, teniendo únicamente presente:



1.- Que nuestro legislador hizo referencia que el procedimiento puede terminar tanto por *"la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento"* como por la *"imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes"* (artículos 14 y 40 de la Ley N° 19.880, respectivamente), conceptos que están más bien referidos a circunstancias de hecho, como el fallecimiento de un solicitante de un derecho personalísimo o la destrucción del bien respecto del cual se solicita el pronunciamiento favorable de la Administración, pero nada impide darle aplicación en relación a presupuestos de derecho, puesto que materialmente, en tal caso, la Administración tampoco podrá actuar.

2.- Que, ante la claridad del artículo 27, en cuanto ordena que *"el procedimiento no podrá exceder de 6 meses"* de duración en su sustanciación, contado desde su iniciación y hasta la decisión final, y según fue indicado por el Ejecutivo en su Mensaje, 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, situación que contraría diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, directrices que, además, tienen expresa consagración legislativa.

3.- 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.

Acto seguido, se vulnerarían los principios de eficacia y eficiencia administrativa, consagrados en diversas disposiciones de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. A este respecto, el artículo 3 inciso 2° 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 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"*. El artículo 5°



inciso 1º preceptúa que: *"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"*. Por otra parte, el artículo 11 de la misma ley relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa, al disponer que *"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"*. Y, por último, el artículo 53 vincula los principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa al establecer que: *"El interés general 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”.

4.- Que, a mayor abundamiento, la dilación injustificada que se ha venido desarrollando poseería aptitud para afectar ciertos derechos y garantías asegurados por la Constitución Política de la República.

En efecto, se atentaría en contra de la igualdad ante la ley y de trato que debe darle la autoridad administrativa a todo administrado, al resolver, sin justificación, fuera del plazo objetivo que establece la ley, tornando su determinación en discriminatoria. En el mismo sentido, se amenazaría el derecho de propiedad, ante el peligro intimidatorio de tener que pagar una multa.

5.- Que, asentado que la superación del plazo del artículo 27 de la Ley N° 19.880 puede producir efectos jurídicos sobre el procedimiento administrativo demorado, lo cierto es que, en el caso concreto, ello ha ocurrido, pues la extensión durante más de 4 años de un procedimiento que debió, en principio, concluir dentro de 6 meses, demuestra que la Administración ha infringido manifiestamente su deber de diligencia y razonabilidad, surgiendo la imposibilidad material de su continuación.

Regístrese y devuélvase.

Redacción de la sentencia a cargo de la Ministra Sra. Sandoval y la prevención, de sus autores.



Rol N° 95.140-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M. y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P. y Sr. Jorge Lagos G. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra Sra. Sandoval por haber cesado en funciones.



En Santiago, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

