

Santiago, tres de octubre de dos mil dieciocho.

**VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:**

1°) Que comparecen los señores Guido Sepúlveda Sánchez y Franco Tosti-Croce Mayné, abogados, domiciliados en calle Hipólito Irigoyen N° 748, departamento 603, Providencia, Santiago, en representación de Clínica Alemana de Temuco S.A. (en adelante “CAT”) y deducen reclamación en contra de la Resolución Exenta SS/N° 294 de 9 de mayo de 2018 de la Superintendencia de Salud (en adelante “SS”), que rechazó el recurso jerárquico deducido subsidiariamente a la reposición que fue acogida parcialmente por la Resolución Exenta IP/N° 327 de 27 de febrero de 2018 de la Intendencia de Prestadores de Salud, por la cual se le aplicó a la CAT una multa de ascendente a 360 UTM en virtud del reclamo administrativo N° 600094-15 incoado por don Mario Hurtado Benavente. Funda su pretensión en los siguientes antecedentes:

1.- El 6 de febrero de 2015 el señor Mario Hurtado Benavente ingresó ante la Agencia Zonal de la Región de la Araucanía de la SS el reclamo N° 600094-15 señalando que el día 27 de diciembre de 2014 fue golpeado en su cabeza y cuerpo con un objeto contundente, lo que le provocó la pérdida momentánea del conocimiento, siendo trasladado por su hija al Servicio de Urgencias de la CAT, donde al ser atendido, según explica en su reclamo, se le exigió la suscripción de un pagaré.

2.- A través de la Resolución Exenta IP/N° 872 de 25 de junio de 2015 de la Intendencia de Prestadores de Salud de la SS se ordenó la devolución del pagaré solicitado al paciente y formuló cargos a la CAT por infringir el artículo 114 inciso tercero del DFL 1 de 2005 del Ministerio de Salud. La CAT, el 3 de julio de 2015, formuló sus descargos, pidió que el reclamo fuera rechazado y solicitó la apertura de un término probatorio. Se hizo presente a la autoridad que el paciente fue efectivamente ingresado al Servicio de Urgencias a eso de las 4:13 horas del día 27 de diciembre de 2014 y evolucionó satisfactoriamente, siendo dado de alta el 28 de diciembre de 2014. Se



registra, asimismo, que siendo evaluado en el Servicio de Urgencias por el médico a las 4:15 horas, el ingreso a hospitalización fue realizado a las 6:17 de ese día 27 de diciembre de 2014 bajo la Modalidad de Libre Elección, firmando su hija un pagaré.

3.- En este marco fáctico, el paciente recibió una atención médica efectiva en el Servicio de Urgencias de la CAT y dada la ausencia de una condición de riesgo vital o de secuela funcional grave, fue ingresado a hospitalización simple, bajo Modalidad de Libre Elección, sólo para ser tenido bajo observación y una adecuada administración de fármacos analgésicos. De este modo, el paciente fue atendido en el Servicio de Urgencias de la CAT sin exigirse pagaré alguno.

4.- La Intendencia de Prestadores de Salud, mediante Resolución Exenta IP/N° 507 de 21 de marzo de 2017 acogió el reclamo N° 600094-15 de don Mario Hurtado Benavente, condenando a su parte a pagar 370 UTM a título de multa, por infringir el artículo 141 inciso tercero del DFL 1 de 2005 del Ministerio de Salud. Su parte el 5 de abril de 2017 dedujo recurso de reposición y, en subsidio, recurso jerárquico. La Intendencia de Prestadores de Salud, mediante Resolución Exenta IP/N° 327 de 27 de febrero de 2018 acogió parcialmente la reposición y redujo la multa a 360 UTM y ordenó la remisión del expediente administrativo al Superintendente de Salud para el conocimiento y resolución del recurso jerárquico subsidiario. Finalmente, el Superintendente de Salud dictó la Resolución Exenta SS/N° 294 de 9 de mayo de 2018 que rechazó su recurso jerárquico.

5.- Luego de razonar sobre la admisibilidad de su reclamación, refiere la CAT que el procedimiento administrativo decayó por demora injustificada de la Administración; que los hechos no son subsumibles en la hipótesis infraccional del artículo 141 inciso tercero del DFL 1 de 2005 del Ministerio de Salud; que la Intendencia de Prestadores de Salud y su superior jerárquico resolvieron la controversia atribuyéndose facultades que la ley no les reconoce; y que la multa de 360 UTM no se ajusta al principio de proporcionalidad de la pena ni a



las circunstancias fácticas efectivamente acreditadas en la fase administrativa.

6.- En cuanto al decaimiento del proceso administrativo refiere que ya se dijo que mediante la Resolución Exenta IP/N° 872 de 25 de junio de 2015, de la Intendencia de Prestadores de Salud, se le formularon cargos a la CAT, presentando esta institución sus descargos el 3 de julio de 2015, manteniéndose la referida autoridad en la inactividad hasta que pronunció la Resolución Exenta IP/N° 507 de 21 de marzo de 2017, en cuya virtud le impuso una multa de 370 UTM, dictándose luego la Resolución Exenta IP/N° 327 de 27 de febrero de 2018, que rebajó la sanción a 360 UTM. Luego, entre la formulación de cargos y el acto terminal de 27 de febrero de 2018, transcurrieron más de dos años y siete meses de inactividad.

7.- En lo que hace a que los hechos no se subsumen en la norma que se dice infringida, refiere que el “inciso tercero” del artículo 141 del DFL 1 de 2005 del Ministerio de Salud señala *“Asimismo, en estos casos -de emergencia o urgencia de acuerdo a lo que dispone el inciso segundo dela norma-, se prohíbe a los prestadores exigir a los beneficiarios de esta ley, dinero, cheques u otros instrumentos financieros para garantizar el pago o condicionar de cualquier otra forma dicha atención. El Ministerio de Salud determinará por reglamento las condiciones generales y las circunstancias bajo las cuales una atención o conjunto de atenciones será considerada de emergencia o urgencia”*. El artículo 3° del Decreto 369 de 1985 del Ministerio de Salud define “emergencia” o “urgencias”, que en la especie no sucedió pues el médico don Rodrigo Pino Cisterna estimó que la condición de salud del paciente no llevaba consigo un riesgo vital o de secuela funcional grave, esto es, no era una atención médica urgente o de emergencia, de modo que la suscripción del pagaré se exigió para su hospitalización posterior.

8.- En cuanto a la falta de atribuciones de la Administración, menciona la CAT que el N° 10 del inciso segundo del artículo 121 del DFL 1 de 2005 del Ministerio de Salud señala que la Intendencia de



Prestadores de Salud no será competente para pronunciarse sobre el manejo clínico individual de casos de modo que el médico no califica el caso como de “emergencia” o de “urgencia”.

9.- Finalmente, la cuantía de la multa no se ajusta al principio de proporcionalidad que rige la actividad sancionatoria del Estado, de modo que subsidiariamente pide que sea rebajada.

Solicita se acoja la reclamación y se deje sin efecto la sanción y subsidiariamente se la rebaje.

2°) Que informa la SS y señala:

1.- El inciso tercero del artículo 113 del DFL 1 de 2005 del Ministerio de Salud permite la reclamación judicial en contra de la resolución que deniegue la reposición deducida en contra de las resoluciones de la Superintendencia, de modo que, en la especie, al ser dirigida la reclamación en contra de aquella resolución que resolvió el recurso jerárquico, es inadmisibile.

2.- No existe el decaimiento alegado porque si bien el artículo 27 de la ley 19.880 establece un plazo de seis meses como límite de duración del procedimiento administrativo, lo cierto es que la norma no contempla una determinada sanción si el Estado se excede de dicho lapso. De otro lado, si la Administración tiene como plazo para invalidar sus propios actos el de dos años, de acuerdo con el artículo 53 de la ley 19.880, este también es el plazo para entender que el procedimiento administrativo se ha abandonado y en la especie no se cumple, pues los cargos le fueron formulados a la CAT el 25 de junio de 2015 y la resolución que le aplicó la multa es de 21 de marzo de 2017.

3.- La autoridad pudo constatar a través de la ficha clínica del paciente que éste efectivamente ingresó al servicio de urgencias de la CAT en condición de urgencia vital o secuencia funcional grave, lo que impedía a prestador exigir cualquier tipo de garantía que condicionase su atención de salud. En la especie, el señor Hurtado entabló una demanda ante la Intendencia de Fondos y seguros Previsionales de Salud en contra de FONASA por la negativa de dicha institución a



aplicar el mecanismo de financiamiento de la Ley de Urgencias a las prestaciones de salud que le fueron otorgadas durante su hospitalización en la CAT, fallándose a su favor por constatarse en su ficha clínica que el reclamante ingresó al citado servicio presentando un cuadro de TEC que requería una evaluación diagnóstica y pronóstico en forma inmediata e impostergable, lo que constituyó una urgencia vital. Su parte no ha incurrido en ilegalidad ni en arbitrariedad al dictar la resolución impugnada pues tiene las facultades legales y reglamentarias que señala, lo que ha sido ratificado en el Dictamen 90.762 de 2014 de la Contraloría General de la República.

4.- En cuanto a la cuantía de la multa, afirma que el rango legal va de diez a diez mil UTM y afirma que en el procedimiento de reclamo judicial no procede rebajar la sanción pecuniaria impuesta.

Pide que se rechace la reclamación, con costas.

3°) Que en lo que toca a la inadmisibilidad alegada por la SS, es lo cierto que la Corte Suprema ya ha sentado doctrina en este punto, la que esta Corte hace suya, señalando que el artículo 9 de la ley 18.575 establece que los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que emanó; y, cuando proceda, el recurso jerárquico ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones judiciales a que haya lugar. Por su parte, el artículo 54 de la ley 19.880 dispone que interpuesta una reclamación ante la Administración no puede el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los tribunales de justicia mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada. Agrega luego esta disposición que planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción constitucional. En consecuencia, según esta interpretación, la ley 18.575 establece la procedencia de los recursos y la ley 19.880 consagra sus efectos, señalando expresamente el artículo 54 que la interposición de los recursos administrativos interrumpe el plazo para el ejercicio de la acción jurisdiccional, norma



que de acuerdo con lo que dispone el artículo 1° de dicha ley es supletoria al caso de autos. Luego, sólo una vez que fue notificada la resolución que desestimó el recurso jerárquico -deducido en subsidio de la reposición- se agotó el procedimiento administrativo, naciendo para el administrado el derecho a reclamar judicialmente, acorde con lo previsto en el artículo 113 del D.F.L. N° 1 del año 2005 del Ministerio de Salud, norma que debe entenderse complementada con lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 19.880 que alude al efecto de ejercer todos los recursos administrativos que correspondan, sin distinción alguna.

4°) Que siendo admisible la reclamación, procede pronunciarse sobre las alegaciones del reclamante. En primer término, en cuanto al decaimiento del acto administrativo, se ha dicho que la falta de actuación del órgano administrativo tiene un efecto jurídico que, de acuerdo a la Corte Suprema, no puede ser otro que una especie de decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio, esto es, su extinción y pérdida de eficacia, definiéndose decaimiento como 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. Sin embargo, tal institución no está regulada en la ley, con excepción del artículo 27 de la ley 19.880, que señala que, salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de seis meses desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final, disposición que, tal como lo sostiene la reclamada, no contiene sanción de ninguna naturaleza. Por lo demás, es cierto que la Corte Suprema, fijando un criterio para esta materia a partir del inciso primero del artículo 53 de la ley 19.880, ha establecido como plazo para declarar el “decaimiento” el de dos años de inactividad, el que en la especie no se cumple pues la formulación de cargos ocurrió el 25 de junio de 2015 y la resolución que impuso la multa es de 21 de marzo de 2017, y todas las demás actuaciones posteriores a esta última data lo fueron de impugnación del acto terminal.



5°) Que ciertamente la SS tiene las facultades que el reclamante le niega, esto es, puede calificar, examinando los antecedentes médicos correspondientes, si una determinada atención fue o no de urgencia. El artículo 121 del DFL 1 de 2005 del Ministerio de Salud señala que es prerrogativa de la SS fiscalizar a los prestadores de salud en cumplimiento de las normas que indica y sancionar su infracción. Es cierto que el inciso segundo del N° 10 del artículo 121 del citado Decreto con Fuerza de Ley señala que “La Intendencia de prestadores de Salud no será competente para pronunciarse sobre el manejo clínico individual de casos”, mas ello quiere decir, evidentemente, que la autoridad no puede calificar ni emitir pronunciamiento sobre la idoneidad de los diagnósticos, tratamientos o procedimientos quirúrgicos, pero no impide que dicha órgano, requerido para ello, pueda emitir un pronunciamiento sobre la calidad de “urgencia vital” o “secuela funcional grave”, de acuerdo al decreto Supremo N° 369 de 1985 del Ministerio de Salud, modificado por el Decreto Supremo N° 37 de 2009 del mismo Ministerio. Así se ha interpretado por la Contraloría General de la República en los Dictámenes 90.762 de 2014 y 36.152 de 2015, que, si bien no obligan a la judicatura, en este caso se los comparte y este Corte hace suyos sus contenidos.

6°) Que en lo que se refiere al monto de la multa, no es efectivo que esta Corte no tenga competencia para resolver sobre tal cuestión. Es un principio que informa la potestad punitiva del Estado el que las sanciones tengan alguna proporcionalidad con la conducta que se dice antijurídica. Se trata en la especie de un caso en que se exigió un pagaré para un caso en que la ley impide tal caución, lo que en realidad no causó perjuicio alguno para el paciente, quien además obtuvo ante la SS que FONASA costeara su tratamiento a través de la llamada “Ley de Urgencias”, apareciendo de los antecedentes que la propia Intendencia de Prestadores de Salud, en su Resolución Exenta IP/N° 327 de 27 de febrero de 2018 reconoce que la CAT devolvió el pagaré al paciente luego de dictarse la Resolución Exenta IP/N° 872



de 25 de junio de 2015, por lo que no tiene una de las agravantes que se había considerado en la Resolución Exenta IP/N° 507 de 21 de marzo de 2017, reduciendo la multa en 10 UTM, esto es, de 370 UTM a 360 UTM, lo que parece una reducción puramente nominal y no una propiamente dicha, que refleje efectiva y seriamente la falta de la agravante previa y erradamente considerada y la ausencia de perjuicio que se observa para el señor Mario Hurtado Benavente. De este modo, por infringir el aludido principio de proporcionalidad, se acogerá la reclamación en la parte que subsidiariamente se pide rebaja de la multa y se la reducirá a 100 UTM.

Y visto, además, lo dispuesto en el artículo 113 del DFL 1 de 2005 del Ministerio de Salud, **se acoge** la reclamación deducida por Clínica Alemana de Temuco S.A. en contra de la Resolución Exenta SS/N° 294 de 9 de mayo de 2018 de la Superintendencia de Salud **sólo en cuanto** se rebaja la multa aplicada a dicha Clínica a 100 UTM, sin costas por haber tenido la Superintendencia de Salud motivos plausibles para litigar.

Acordada contra el voto del Ministro señor Mera, quien estuvo por rechazar la reclamación por entenderla inadmisibile. Tuvo presente para ello:

I.- Que el artículo 113 del D.F.L N 1 en lo pertinente dispone lo siguiente: *“En contra de las resoluciones o instrucciones que dicte la Superintendencia podrá deducirse recurso de reposición ante esa misma autoridad, dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la fecha de la notificación de la resolución o instrucción”*.

*“La Superintendencia deber pronunciarse sobre el recurso, en el plazo de cinco días hábiles, desde que se interponga”*.

***“En contra de la resolución que deniegue la reposición, el afectado podrá reclamar, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, ante la corte de Apelaciones que corresponda, la que deberá pronunciarse en cuenta sobre la admisibilidad del reclamo y si éste ha sido interpuesto dentro del término legal. Admitido el reclamo, la Corte dará traslado por quince***



GHWLGPTYPZ



días hábiles a la Superintendencia. Evacuado el traslado, la corte ordenar traer los autos 'en relación', agregándose la causa en forma extraordinaria a la tabla del día siguiente, previo sorteo de Sala cuando corresponda. Si el tribunal no decretare medidas para mejor resolver, dictará sentencia dentro del plazo de treinta días, y si las ordenare, en el plazo de diez días de evacuadas ellas”.

II.- Que en la especie no se ha recurrido de reclamación en contra de la Resolución Exenta IP/N° 327 de 27 de febrero de 2018 de la Intendencia de Prestadores de Salud, que resolvió la reposición, sino en contra de la Resolución Exenta SS/N° 294 de 9 de mayo de 2018 del Superintendente de Salud, que rechazó el recurso jerárquico que, en subsidio de la referida reposición -que fue acogida parcialmente-, fue interpuesto por CAT en contra de la citada Resolución N° 327. Luego, su pretensión no puede prosperar por cuanto el ordenamiento no ha contemplado la reclamación como método de impugnación de la decisión adoptada en torno a un recurso jerárquico deducido de acuerdo con lo que prescribe el artículo 59 de la ley 19.880.

III.- Que se ha querido hacer ver por la CAT que puede reclamar en la forma como lo ha hecho por cuanto así lo permitiría el artículo 54 de la ley 19.880 en sus incisos primero y segundo, a saber: *“Interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada”.*

*“Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Este volverá a contarse desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo”.*

Sin embargo, dicha norma no permite deducir una reclamación que el artículo 113 del DFL 1 reserva a actos distintos del pronunciamiento sobre un recurso jerárquico, es decir, efectivamente podrá verse interrumpido el plazo para reclamar judicialmente en



contra de la Resolución Exenta IP/N° 327 de 27 de febrero de 2018 por la interposición del recurso jerárquico y, resuelto este, volver a contarse los quince días mencionados en el artículo 113 del DFL 1 para reclamar judicialmente en su contra, mas no es posible reclamar conforme a esta última disposición en contra de la decisión del Superintendente adoptada en el marco del recurso administrativo ya dicho por una muy simple razón: ello no lo contempla la legislación. Luego, la reclamación debe ser desestimada.

Redacción del Ministro señor Mera.

Regístrese.

N° 222-2018.

No firma la Ministra (S) señora Verónica Sabaj Escudero, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por haber cesado su suplencia en esta Corte.

Pronunciada por la Segunda Sala de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Juan Cristóbal Mera Muñoz e integrada por la Ministra (S) señora Ana María Hernández Medina y por la Ministra (S) señora Verónica Sabaj Escudero.



Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Juan Cristobal Mera M. y Ministra Suplente Ana Maria Hernandez M. Santiago, tres de octubre de dos mil dieciocho.

En Santiago, a tres de octubre de dos mil dieciocho, 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 12 de agosto de 2018, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.