

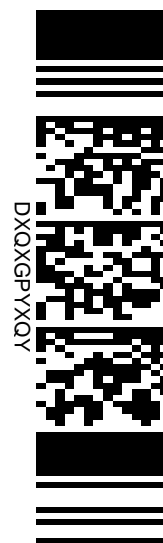
Santiago, dos de diciembre de dos mil diecinueve.-

**Vistos y considerando:**

**Primero:** Que comparece doña María Graciela Rojas Castillo, médico cirujana, Directora General del Hospital Clínico de la Universidad de Chile Dr. José Joaquín Aguirre, quien interpone en representación de este establecimiento recurso de reclamación en los términos del artículo 113 del DFL N° 1 de 2005 del Ministerio de Salud, en contra de la Resolución Exenta IP/N° 2005 de 2019, de la Intendenta de Prestadores de Salud Suplente, de la Superintendencia de Salud, por la que rechazó el recurso de reposición administrativo deducido por la Universidad de Chile dependencia Hospital Clínico, en contra de la Resolución Exenta IP/N° 1043 de 12 de abril de 2019 del mismo origen, por la que se aplicó al referido Hospital Clínico una multa de 700 UTM por una infracción cometida a lo dispuesto en los artículos 173 inciso séptimo del DFL N° 1 de 2005 del Ministerio de salud, en el marco del procedimiento de reclamo N° 1.055.300-2016 incoado ante la Intendencia de Prestadores de Salud, de la Superintendencia de Salud, por doña Ana María Pérez Mañán, y relativa a la atención de salud otorgada en el Hospital Clínico de la Universidad de Chile a la paciente Elena Arias Pérez el día 12 de julio de 2015. Hace presente que además interpuso de forma subsidiaria un recurso jerárquico en contra de la Resolución Exenta IP/N° 1043, del cual se desistió.

La reclamante pide que: 1) se deje sin efecto la Resolución declarando la prescripción de la acción sancionatoria administrativa que hubiese derivado de la atención de salud señalada ordenando a la Intendencia de Prestadores de Salud que dicte otra declarando la prescripción o, que esa misma Intendencia dicte una nueva Resolución Exenta que declare esa prescripción. 2) En su defecto que se absuelva al reclamante de los cargos contra él dirigidos en el proceso sancionatorio y se deje sin efecto la multa que se impuso al Hospital Clínico

Señala el reclamante que la atención de salud que motivó el procedimiento administrativo sancionatorio que desembocó en la Resolución Exenta reclamada fue realizada por el Hospital Clínico de la Universidad de Chile a la paciente Arias Pérez entre los días 12 y 13 de julio de 2015, atención que consta en el Dato de Atención de Urgencia (DAU) cuya copia acompaña, en el que consta que la paciente fue trasladada a la Unidad de Cuidados Intensivos Pediátrica de la Clínica Santa María. Más de 1 año después del término de la atención de salud señalada, el 7 de septiembre de 2016, la señora Pérez Mañán dedujo un reclamo por la referida atención, y 3 meses después, el 23 de diciembre del mismo año, dedujo reclamo ante la

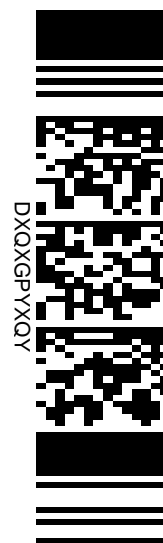


misma Superintendencia de Salud en contra de la institución de salud previsional a la que estaba afiliada, Isapre Consalud S.A. En el marco del reclamo deducido se pidió antecedentes del caso a la reclamada, el cual los remitió mediante oficio N° 1096 de 12 de diciembre de 2016 solicitando que por la data de los hechos reclamados se declarara de oficio la prescripción sancionatoria derivada de ellos, indistintamente que se haya configurado en dicha atención de salud ya sea en el plano médico o en el administrativo-financiero.

Agrega que mediante la Resolución Exenta IP/N° 2031 de 18 de octubre de 2018 y cuya copia adjunta, la Intendencia de Prestadores de Salud acogió el reclamo presentado y formuló cargos contra el Hospital Clínico de la Universidad de Chile, en adelante el Hospital, indicando que éste incurrió en infracción de lo dispuesto en el artículo 173 inciso séptimo del DFL N° 1 de 2005. Indica que la Resolución Exenta, en su considerando tercero, reconoce que al momento de imputar al Hospital la infracción señalada se encontraba pendiente la resolución del juicio arbitral Rol 19078-2016 derivado del reclamo formulado por la señora Pérez Mañán en contra de Isapre Consalud S.A. que refería los mismos hechos basales de la reclamación sustanciada por la Intendencia de Prestadores de Salud.

Manifiesta que la Resolución Exenta IP/N° 2031 antes referida no declaró de oficio la prescripción de la acción sancionatoria persistiendo en el derrotero procedimental que culmina con la Resolución Exenta IP/N° 2005 de 2019 ahora recurrida. De esta forma, la reclamada dio curso a un procedimiento sancionatorio en contra del Hospital no debiendo hacerlo por cuanto había precluido la oportunidad legal para ejercerla válidamente. El Hospital dedujo sus descargos mediante Oficio Ord. N° 1096 de 12 de diciembre de 2018, declarando lo ya dicho. Así las cosas, mediante Resolución Exenta IP/N° 1043 de 19 de diciembre de 2019 la Intendencia de Prestadores de Salud no sólo desestimó su solicitud sino que impuso al Hospital el pago de una multa de 700 UTM por la supuesta infracción referida en la formulación de cargos antedicha. La referida Intendencia rechazó el recurso de reposición interpuesto por su parte en contra de la señalada Resolución, manteniendo la sanción impuesta, y reafirmó su posición en orden a que el Hospital incurrió en una infracción de carácter permanente.

Asegura entonces que, en lugar de proceder como en derecho correspondía y desobedeciendo un pronunciamiento acerca de cómo debía ejercer sus facultades fiscalizadoras contenido en el Dictamen N° 65297 de 2013 de la Contraloría General de la República, invoca una suerte de



ejecución permanente de conducta supuestamente irregular que atribuye al Hospital en el marco de la atención médica ya referida, fundado en la retención hasta la fecha del documento mercantil suscrito por la reclamante Pérez Mañán, otorgado en garantía del pago de la atención, en virtud de lo cual estimó que se trata de una infracción que se estaría cometiendo hasta la fecha a pesar de haberse terminado la atención médica 3 años antes.

Agrega que la Intendencia de Prestadores de salud omitió de forma deliberada cualquier referencia a lo resuelto en el juicio arbitral antes indicado, no obstante que si ya lo había considerado como un antecedente favorable a su pretensión sancionatoria debía entonces atenderlo en las etapas posteriores y acatar su resultado definitivo. Hace presente que en dicho juicio arbitral se consideró la atención de salud materia de marras como una atención de urgencia obligando a la citada Isapre a otorgar la correspondiente cobertura.

Sostiene que la Intendencia de Prestadores de Salud, ignorando que las infracciones respecto de las que el ordenamiento jurídico le faculta ejercer, enmarcadas en su ámbito de competencia, no son equivalentes a delitos penales sino a faltas, y el ejercicio del ius puniendi que ese ordenamiento jurídico le asigna debe ser observante de los preceptos y principios del Derecho Penal relativos a ese tipo de ilícitos. Entre esos principios se encuentra el de la “taxatividad” o de “prohibición de analogía” que se refiere a que la norma sancionatoria, al establecer ilícitos y sus respectivas sanciones, debe referirse a hechos que constituyen aquéllos y a la naturaleza y límite de éstas. Afirma que en la Resolución reclamada se aprecia una inobservancia grave de lo señalado, pues asimila las supuestas infracciones cometidas por el Hospital a delitos de ejecución permanente, figura jurídica ajena al régimen de las faltas de modo tal de evadir la obligación que recae en el ente fiscalizador de declarar de oficio la prescripción de la acción sancionatoria. Las infracciones sancionables por la Superintendencia en ningún caso pueden revestir el carácter de ilícitos permanentes o de tracto sucesivo, pues se refieren específicamente a prohibiciones cuya inobservancia se consuma y/o se agota en la circunstancia en que ocurre, esto es, en la atención de salud.

Por otra parte, asegura que la supuesta retención irregular que un prestador de salud pudiere hacer de medios de garantía, no está prevista entre las situaciones que prevé el precitado artículo 121 N° 11 del DFL N° 1 de 2005 del Ministerio de salud y cuyo sancionamiento se incluye en el ámbito de competencia de la Intendencia de Prestadores de Salud. En este sentido, indica que la imputación de irregularidad al Hospital sólo se hace



con la formulación de cargos contenida en la Resolución Exenta IP/Nº 2031 de 2018 que fue emitida más de 3 años después del hecho supuestamente irregular y más de 2 años después del vencimiento del plazo de ejercicio de la acción sancionatoria; a lo que agrega que sólo a partir de la notificación de esa formulación de cargos, el procedimiento sancionatorio de marras se podía entender dirigido en contra del Hospital y sólo mediante ella se podía entonces interrumpir el plazo de prescripción de la acción sancionatoria respectiva, todo de acuerdo al artículo 45 inciso primero, y 51 inciso segundo, ambos de la Ley nº 19.880.

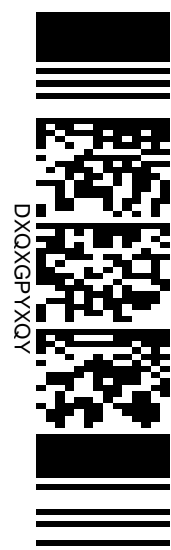
Asegura que la Intendencia de Prestadores de Salud, en otros casos, sí ha hecho observancia del ordenamiento jurídico y, acatando la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, ha declarado de oficio la prescripción de la acción sancionatoria.

Señala que, si bien el pagaré firmado por Ana Cristina Pérez no le ha sido devuelto, sí fue anulado otorgándole un certificado.

**Segundo:** Que evacuó el informe la reclamada, solicitando el rechazo de la reclamación judicial interpuesta y que se declare que su actuar se ha ajustado en su proceder a la ley, con costas.

Señala que con fecha 28 de noviembre de 2016, doña Ana Cristina Pérez Mañan, en representación de la paciente menor de edad Elena Arias Pérez, presentó reclamo en contra de la reclamante indicando que su hija ingresó a la sala de urgencia del Hospital el día 12 de julio de 2015 con insuficiencia respiratoria y taquicardia, agregando que unos meses antes de dicha atención de salud la paciente había sido operada a corazón abierto de una cardiopatía congénita grave, e indicó que el prestador le solicitó firmar un pagaré para la atención de su hija. La patología de la paciente fue calificada como de riesgo vital otorgándosele todas las atenciones necesarias, siendo estabilizada y trasladada a la Clínica Santa María para continuar su atención. Señaló que el pagaré fue suscrito para efectos de garantizar el pago de las prestaciones realizadas previo a que fuera trasladada a la Clínica Santa María y que no fuesen cubiertas por su Isapre.

Indica que la Intendencia de Prestadores de Salud acogió el reclamo teniendo por acreditada la infracción al artículo 173 inciso séptimo del DFL Nº 1 de 2005 de Salud, ordenando al Hospital corregir la irregularidad cometida mediante la devolución del pagaré que fue obtenido ilegítimamente por las prestaciones de salud otorgadas, e instruyó al prestador que modifique su procedimiento de admisión en el servicio de urgencia de



manera que excluyera la exigencia de garantías de toda índole cuando el paciente se encuentre en condición de urgencia.

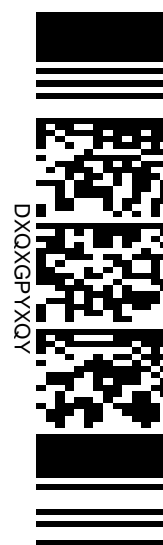
Sostiene que en cuanto a la prescripción de la acción sancionatoria, la naturaleza de infracción permanente de la conducta tipificada en el artículo 173 inciso séptimo del DFL N° 1 de 2005 de Salud, implica que se notificó a la reclamante antes de que el plazo de prescripción hubiera comenzado siquiera a correr, toda vez que al tratarse de una infracción permanente o continua y no instantánea, la conducta infraccional se mantiene durante el tiempo en que el bien jurídico protegido por la norma sigue siendo lesionado, por lo que en tal caso el cómputo de la prescripción de la acción sancionatoria comienza a correr desde el cese de dicha infracción, o desde que su conclusión se hace imposible de manera irrevocable.

Sin perjuicio de lo señalado, hace presente que la asimilación de las faltas administrativas a las faltas penales para efectos de aplicarles a aquellas la prescripción prevista para las últimas, es una materia que no se encuentra regulada.

Agrega que se tiene por configurada la culpabilidad del reclamante dado que aparecía evidente su conducta negligente al incumplir su deber de cuidado en la observancia de la obligación de tener un procedimiento de admisión formalizado, vigente y aplicable a la época de los hechos; y descartó la concurrencia de circunstancias eximentes o atenuantes de responsabilidad.

Señala que la reclamante no ha rebatido la existencia del elemento fáctico que motivó la dictación de la Resolución Exenta IP/N° 2031 de 18 de octubre de 2018 y posteriores Resoluciones Exentas IP/N° 1043 de 12 de abril de 2019 N° 2005 de 9 de julio de 2019.

Asegura que la Superintendencia no ha incurrido en ilegalidad ni arbitrariedad alguna al dictar la Resolución impugnada, por cuanto ha actuado dentro del marco de sus atribuciones legales al iniciar el procedimiento sancionatorio incoado por el reclamo de la señora Ana María Pérez Mañan a quien el Hospital le solicitó un pagaré encontrándose la paciente en una condición de urgencia vital, procedimiento mediante el cual se ha dado cabal cumplimiento a los principios de impugnabilidad, imparcialidad y contradictoriedad, encontrándose los actos dictados debidamente fundados.



En relación a la cuantía de la multa aplicada, sostiene que su representada ha actuado dentro de los rangos establecidos por la ley en esta materia, y ha aplicado el quantum que estimó procedente de acuerdo a la naturaleza y gravedad de la infracción cometida.

En consecuencia, afirma que su representada sancionó debidamente a la reclamante.

Pide que se rechace el presente recurso, con costas.

**Tercero:** En cuanto a la reclamación deducida, es menester señalar lo siguiente.

En primer término, en relación a la naturaleza del acto sancionado, debe dilucidarse si dicho acto constituye uno de carácter instantáneo, o bien de uno de naturaleza permanente, por cuanto ello incide en el plazo de prescripción aplicable al caso de marras.

Por infracción instantánea debe entenderse aquella en la cual la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad determinada que ocurre en un momento cierto, que marca la consumación del ilícito. En consecuencia, la infracción se consuma en un momento determinado, siendo este instante en el que se produce el resultado, por lo que el plazo de prescripción vinculado a esta clase de infracción comienza a correr en el momento mismo en que se realiza la acción ilícita.

Por su parte, por infracción permanente debe entenderse aquella que se caracteriza por crear una situación de hecho cuya perduración en el tiempo depende de la voluntad del infractor, de forma que la infracción se mantiene o prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica, lo que trae como consecuencia que el plazo de prescripción empiece a computarse desde que cesa la conducta infractora y, por ende, la situación antijurídica. Dentro de esta clase de infracción podemos distinguir una subcategoría, a saber la infracción continuada, que constituye una pluralidad de acciones o de omisiones que infringen uno o semejantes preceptos administrativos, de igual o semejante naturaleza, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. Más precisamente, la infracción continuada es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.



Dicho lo anterior, esta Corte estima que en el caso de marras se está frente a una infracción de naturaleza instantánea, por cuanto la sola y mera retención del pagaré por el Hospital no es suficiente para estimar que la infracción se constituya en una de carácter permanente, atendido que del hecho mismo de la retención del documento no se derivan otras consecuencias diversas de aquellas producidas al momento de haberse requerido el pagaré a la señora Pérez Mañan.

Como consecuencia de lo razonado precedentemente, la infracción fue cometida por el Hospital en el momento en que requirió a la señora Pérez Mañan la suscripción del referido pagaré, esto es, el 12 de julio de 2015 que es cuando ingresó a su hija a la urgencia del Hospital.

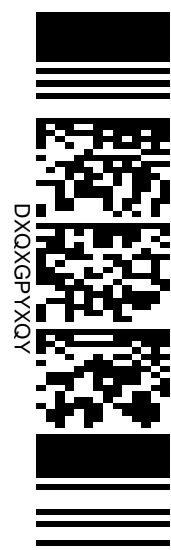
**Cuarto:** Enseguida, es relevante y pertinente hacer referencia a lo siguiente.

El Hospital no ha controvertido en su reclamación el hecho que motivó la dictación de la Resolución Exenta IP/Nº 2031 de fecha 18 de octubre de 2018 y sus subsecuentes resoluciones, esto es, el haber solicitado a la señora Pérez Mañan el pagaré al momento del ingreso al recinto hospitalario de su hija vía urgencia, sino que únicamente ha alegado una pretendida prescripción de la acción sancionatoria, reconociendo de esta forma el hecho fundante de la sanción.

No obstante, posteriormente, en la vista de la causa, el abogado de la reclamante señaló que el pagaré le habría sido solicitado por su representada a la señora Pérez Mañan al momento de ser trasladada su hija a la Clínica Santa María, como requisito para dicho traslado, y no al momento de su ingreso al Hospital, lo que sí es señalado en el informe de la reclamada como una de las afirmaciones vertidas por la reclamante al momento de formular sus descargos en sede administrativa.

Más dicha afirmación debe desestimarse por cuanto, como se ha dicho, la reclamante no señaló tal cosa en su escrito de reclamación, resultando evidente que el pagaré efectivamente fue requerido a la señora Pérez Mañan al momento de hacer el ingreso de su hija al Hospital.

**Quinto:** Dicho lo anterior, para resolver la cuestión relativa al *dies a quo* de la prescripción extintiva de las infracciones administrativas, y frente a la ausencia de una norma jurídica general que regule la materia, debe remitirse entonces a la regulación especial sectorial de las potestades



sancionadoras de las que gozan ciertos órganos de la Administración del Estado. En dicho contexto, se aprecia una tendencia común, toda vez que se considera que el plazo de prescripción comienza a computarse desde el momento en que se comete la infracción, es decir, desde la consumación del ilícito administrativo.

Atendido lo señalado, y lo razonado en los considerandos precedentes, el plazo de prescripción de la acción sancionatoria en el caso de marras debe contarse a partir del 12 de julio de 2015.

**Sexto:** Corresponde entonces establecer el plazo de prescripción aplicable al caso de marras.

La Excma. Corte Suprema ha resuelto de forma reiterada que la prescripción es una sanción y por lo tanto no puede ser aplicada por analogía en el Derecho Público sobre la base de normas del Derecho Privado, y que en lo que respecta al Derecho Administrativo sancionador existe consenso de su raíz común con el Derecho Penal por representar ambos el *ius puniendi* del Estado, por lo que en lo relativo a las sanciones a los administrados, sustancialmente diversa de la responsabilidad funcionaria, procede aplicar la prescripción básica que el Derecho Penal establece para los simples delitos, que es de 5 años, en el evento que no se encuentre reglada la prescripción de la acción y de la pena.

En consecuencia, el plazo de prescripción aplicable al caso de maras es de 5 años, contados desde el hecho infraccional.

Establecido lo anterior, habiendo ocurrido el señalado hecho infraccional el día 12 de julio de 2015, el plazo de prescripción de la acción sancionatoria no había transcurrido al momento de aplicarse a la reclamante la sanción de 700 UTM por parte de la Intendencia de Prestadores de Salud mediante Resolución Exenta IP/Nº 1043 de 12 de abril de 2019, por lo que dicha acción no se encontraba prescrita.

Es más, a esta fecha aún no habría prescrito en caso de no haber sido ejercida cuando lo fue.

**Séptimo:** En cuanto al fondo de la sanción aplicada, debe señalarse lo siguiente.

La legislación vigente efectivamente otorga facultades a la Superintendencia de Salud para fiscalizar, a través de la Intendencia de Prestadores de Salud, a los prestadores de salud, públicos y privados, en las





materias que expresamente indica. Es así que los párrafos primero y segundo del N° 11 del artículo 121 del DFL N° 1 de 2005 de Salud, establece que *“Le corresponderán a la Superintendencia, para la fiscalización de todos los prestadores de salud, públicos y privados, las siguientes funciones y atribuciones, las que ejercerá a través de la Intendencia de Prestadores de Salud: ...11. Fiscalizar a los prestadores de salud en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 134 bis; 141, incisos penúltimo y final; 141 bis; 173, incisos séptimo y octavo, y 173 bis, y sancionar su infracción. La infracción de dichas normas será sancionada, de acuerdo a su gravedad, con multa de diez hasta mil unidades tributarias mensuales”*.

A continuación, el párrafo sexto del N° 11 de la misma norma establece que para la aplicación de estas sanciones la Superintendencia se sujetará a lo establecido en los artículos 112 y 113 de dicho cuerpo normativo.

Por su parte, el inciso séptimo del artículo 173 del señalado DFL N° 1 establece lo siguiente: *“Asimismo, en las situaciones indicadas en los incisos cuarto y quinto de este artículo, 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”*.

Es justamente en el marco de la normativa precedentemente señalada que la Intendencia de Prestadores de Salud inició su procedimiento sancionatorio incoado por la señora Pérez Mañan, por el hecho ya señalado de habersele solicitado un pagaré para proceder a la atención de su hija, circunstancia que se encuentra prohibida por el citado inciso séptimo del artículo 173 del DFL N° 1 de 2005 de Salud según se señaló precedentemente, y que motivó la dictación de la Resolución Exenta IP/N° 2031 de 18 de octubre de 2018 y las posteriores Resoluciones Exentas IP/N° 1043 de 12 de abril de 2019 e IP/N° 2005 de 9 de julio de 2019, ésta última impugnada en la presente reclamación.

**Octavo:** Tampoco puede estimarse como arbitraria la decisión de la reclamada, por cuanto efectivamente ésta se sustenta en la debida y oportuna tramitación de un procedimiento administrativo, en el que se ha dado



cumplimiento a los principios de impugnabilidad, imparcialidad y contradictoriedad, que al efecto establecen el DFL N° 1/19.653 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

**Noveno:** Por otra parte, los actos dictados en el proceso administrativo seguido ante la reclamada se encuentran debidamente fundamentados según se ha expuesto latamente, por lo que en ningún caso las determinaciones adoptadas por la reclamada pueden estimarse como arbitrarias.

**Décimo:** En relación al quantum de la multa aplicada, la reclamada ha actuado en el marco de sus facultades legales al fijar dicha sanción en 700 UTM, por cuanto el rango que para tal efecto establece el párrafo segundo del N° 11 del artículo 121 del DFL N° 1 de 2005 precedentemente citado, va de 10 hasta 1.000 UTM, de acuerdo a su gravedad que debe ser estimada por el propio ente sancionador.

En consecuencia, la multa aplicada se encuentra dentro del rango legal.

**Undécimo:** Que la documentación acompañada por la reclamante en nada alteran lo razonado precedentemente.

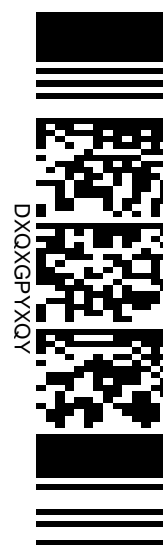
**Duodécimo:** Que por lo antes expuesto, se concluye que el recurso de reclamación no puede prosperar y será rechazado.

Y visto, además, lo dispuesto en el artículo 143 del D.F.L. N° 1 de 2005 del Ministerio de Salud, ***se rechaza, con costas***, el recurso de reclamación interpuesto por doña María Graciela Rojas Castillo, Directora General del Hospital Clínico de la Universidad de Chile Dr. José Joaquín Aguirre, en contra de la Resolución Exenta IP/N° 2005 de 2019, de la Intendente de Prestadores de Salud Suplente, de la Superintendencia de Salud.

**Regístrese y notifíquese.**

**Redacción del Abogado Integrante señor Jorge Benítez Urrutia.**

**Contencioso Administrativo N° 430-2019.**





DXQXGPTXQY

Pronunciado por la Quinta Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Omar Antonio Astudillo C., Jenny Book R. y Abogado Integrante Jorge Benitez U. Santiago, dos de diciembre de dos mil diecinueve.

En Santiago, a dos de diciembre de dos mil diecinueve, 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 08 de septiembre de 2019, 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>