Santiago, veintiocho de agosto de dos mil veinte.

Vistos y considerando:

Primero: Comparece María Graciela Rojas C., Médico Cirujano, Directora General del Hospital Clínico de la Universidad de Chile Dr. José Joaquín Aguirre, por ese establecimiento y de conformidad con lo dispuesto en el Art. 113 del DFL Nº 1, de 2005, del Ministerio de Salud, deduce reclamación en contra de la Resolución Exenta IP/Nº 677 de 17 de febrero 2020, de la Intendenta de Prestadores de Salud (S), de la Superintendencia de Salud, por la que se rechazó el recurso de reposición administrativo en contra de la Resolución Exenta IP/Nº 3775, de 27 de noviembre de 2019, del mismo origen, por la cual se aplicó al Hospital Clínico, una multa ascendente a 250 Unidades Tributarias Mensuales, por infracción a lo dispuesto en el artículo 141, inciso penúltimo, del DFL Nº 1 de 2005, del Ministerio de Salud.

Expone que mediante la Resolución Exenta IP/N° 677, de 17 de febrero de 2020, se rechazó el recurso de reposición administrativo deducido por su parte en contra de la Resolución Exenta IP/N°3775, de 27 de noviembre de 2019, que aplicó a su representada una multa de 250 UTM, por infracción al artículo 141 inciso penúltimo, del DFL N° 1 del año 2005, en el marco del procedimiento de reclamo incoado por denuncia de doña Julieta Zúñiga Pérez, en representación de la paciente Sra. Elena del Carmen Pérez Peña.

Indica que la Resolución Exenta IP/Nº 3775, de 27 de noviembre de 2019 acogió el reclamo interpuesto por Sra. Julieta Zúñiga Pérez contra la recurrente; ordenando a la Institución de Salud que representa, la devolución de cheques o dinero en efectivo cobrado y del pagaré solicitado con ocasión de la atención de salud prestada, seguidamente le formula cargos por la infracción a lo prescrito por el artículo 141, inciso penúltimo, del DFL Nº 1 de 2005, del Ministerio de Salud.

Alega que en la Resoluciones Exentas IP/N° 1575, de 08 de agosto de 2018, la Intendencia de Prestadores de Salud, no declaró de oficio la prescripción de la acción sancionatoria, so pretexto de tratarse

PCEFGKPTRX

de una infracción de carácter permanente, decisión a que a su entender, contraviene la legalidad pues debió declarar la prescripción de la acción sancionatoria que pudo derivar de la atención de salud realizada a la Sra. Elena Pérez Peña, el día 05 de febrero de 2014.

A su juicio, el ejercicio del ius puniendi en el contexto de la persecución y castigo de infracciones administrativas, llevado al plano administrativo impide al regulador aplicar a su respecto, los supuestos de interrupción y suspensión de la prescripción de la acción penal.

Señala que en la resolución reclamada, se aprecia una inobservancia grave a lo expuesto precedentemente, pues el raciocinio contenido en el considerando 8° de la Resolución Exenta IP/N° 1575 de 2018, asimila las supuestas infracciones cometidas por ese Hospital Clínico, a delitos y, entre estos, a un delito de ejecución permanente, figura jurídica ajena al régimen de las faltas.

Considera que tales infracciones, no pueden revestir el carácter de ilícitos permanentes o de tracto sucesivo, pues se refieren específicamente a acciones que la ley prohíbe, como es condicionar la atención de salud y cuya inobservancia se verifica y agota en el mismo momento, esto es, cuando el prestador de salud condiciona indebidamente dicha atención.

Por otro lado, la supuesta retención irregular que un prestador de salud pudiere hacer de un pagaré o abonos que han sido entregados voluntariamente con motivo de una atención de salud, no está prevista entre las situaciones que prevé el precitado Art. 121, N° 11, del DFL N° 1 de 2005 del Ministerio de Salud. Así, ésta no cuenta con mecanismos punitivos propios para sancionar aquellas retenciones.

Añade que la imputación sólo se hace con la formulación de cargos contenida en la Resolución Exenta IP/N° 1575, de 08 de agosto de 2018, la que fue dictada mucho tiempo después que se verificara la atención de salud, esto es, el 05 de febrero de 2014; y desde luego, después de haberse cumplido con creces el plazo de seis meses,

PCEFGKPTRX

contados del momento en que se habría cometido el hecho supuestamente irregular.

Agrega que, conforme lo dispuesto en los artículos 45 inciso 11, y 51 inciso 2°, de la Ley N° 19.880, sólo a partir de la notificación de esa formulación de cargos, el procedimiento sancionatorio de marras se podía entender dirigido en contra del Hospital Clínico de la Universidad de Chile y sólo mediante ella, por consiguiente, se podía interrumpir o suspender el plazo de prescripción de la acción sancionatoria correspondiente.

Solicita, en definitiva, dejar sin efecto la Resolución Exenta IP/N°677, de 17 de febrero de 2020, declarando la prescripción de la acción sancionatoria administrativa, o en su defecto, que se le absuelva de los cargos formulados en el proceso sancionatorio, y en consecuencia, se deje sin efecto la multa de 250 UTM dispuesta en contra del Hospital Clínico de la Universidad de Chile.

Segundo: Evacuando el traslado conferido, la reclamada pidió el rechazo de la acción dirigida en su contra con costas.

Precisa que, en la especie, hubo un primer procedimiento de reclamo por el paciente por la vulneración de la ley del cheque en garantía y un segundo por la sanción impuesta.

Explica que, con fecha 31 de julio de 2014, la sra. Julieta Zúñiga Pérez, en representación de la paciente sra. Elena del Carmen Pérez Peña, interpuso un reclamo en contra del Hospital Clínico de la Universidad de Chile, en el que expuso que, al ingresar de urgencia al citado prestador, el día 5 de febrero del mismo año, le solicitaron un cheque en garantía por un total de $1.200.000, que finalmente terminó entregándolo un amigo suyo, al verla desesperada por la condición de salud de su madre. Tras la tramitación de rigor, la Intendencia de Prestadores de Salud, órgano de dicha Superintendencia, determinó que la paciente había ingresado en condición de urgencia vital y, por ende, no correspondía que el hospital hubiese solicitado las dos garantías que exigió para el ingreso: $1.200.000, en tres cheques de $400.000 cada uno, y, además, la suscripción de un pagaré en blanco.

PCEFGKPTRX

Mediante la Resolución IP/N° 1575 de 8 de agosto de 2018, se acogió el reclamo, y se ordenó la devolución de la suma de dinero y del pagaré obtenido ilícitamente.

En cuanto al segundo procedimiento, explica que la misma resolución antedicha, formuló cargos al establecimiento denunciado, por la vulneración a la ley detectada en el proceso de reclamo, lo que dio inicio a un segundo proceso, esta vez de naturaleza infraccional.

Detalla que en sus descargos, el Hospital señaló que le habría sido legítimo exigir los instrumentos reprochados, en razón que, según su evaluación, la paciente no se habría encontrado en condición de urgencia. No obstante, y según añade, el Fonasa estimó la concurrencia de ésta, entre los días 5 y 7 de febrero de 2014, lo que acreditó mediante el oficio respectivo de dicho organismo. Por otra parte, indicó haber dado cumplimiento a lo ordenado, instruyendo la devolución de los instrumentos en cuestión. A mayor abundamiento, al resolver sobre el financiamiento de las prestaciones otorgadas a la paciente, que era beneficiaria del Fonasa, este organismo arribó a la misma conclusión sobre la condición de urgencia, como determinó en su Oficio 1F/N° 8357, de 20 de junio de 2014, en cuanto estimó procedente la aplicación de la Ley de Urgencia entre los días 5 y 7 de febrero de 2014.

Por consiguiente, mediante la Resolución IP/N° 3775, de 27 de noviembre de 2019, se impuso una multa de 250 UTM. También se dejó constancia que el infractor no acreditó haber devuelto las garantías obtenidas en forma ilícita.

Con fecha 19 de diciembre de 2019, el establecimiento sancionado interpuso un recurso de reposición, en contra de la resolución que le cursó la sanción. Argumentó que correspondía que se declarara la prescripción de la acción sancionatoria, ya que los hechos ocurrieron el 5 de febrero de 2014, habiendo transcurrido con largueza los 6 meses de plazo respectivo. Agregó que la supuesta retención irregular de garantías, no está prevista en el ordenamiento jurídico. El recurso fue rechazado mediante la Resolución IP/N° 677 de

PCEFGKPTRX

17 de febrero de 2020, en la que se expuso que la naturaleza de la infracción permanente, referida al artículo 141 inciso penúltimo del DFL N°1, del año 2005, del Ministerio de Salud, se encuentra reconocida tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, en los términos expuestos en el considerando 8° de la resolución que formuló cargos, el que se condice con el avance y desarrollo actual del Derecho Administrativo Sancionador.

Argumenta que no resulta cierto que las infracciones administrativas prescriban a los seis meses de cometidas, dado que no existe norma alguna que así lo exprese –con un alcance general y absoluto– ni menos aún resulta posible aplicar una prescripción por analogía, pues se trata de normas de aplicación estricta y excepcional, cuya naturaleza, además, son de orden público.

Añade que ni siquiera la Contraloría General de la República mantiene su antiguo criterio de prescripción homologable a las faltas penales, dado que debió inclinarse ante la masiva y conteste jurisprudencia de los tribunales en cuanto al correcto plazo de cinco años para determinar la caducidad de las sanciones administrativas, como expuso en su Dictamen N° 24.731 de 12 de septiembre de 2019.

Precisa que, en este caso particular, y atendido que el tiempo transcurrido entre el hecho infraccional y la formulación de cargos al infractor, es inferior al plazo de prescripción de cinco años, resulta irrelevante discurrir sobre la naturaleza de la infracción cometida, ya sea permanente o de ejecución inmediata, por cuanto en cualquiera de dichos casos la acción en ningún caso habría prescrito antes de febrero del año 2019, esto es, con posterioridad a la fecha de formulación de cargos.

Solicita se desestime el presente recurso de reclamación en todas sus partes, declarando que la resolución impugnada es plenamente válida, con expresa condena en costas a la recurrente, por no tener siquiera argumento plausible para litigar.

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

PCEFGKPTRX

En primer término, el Hospital no ha controvertido en su reclamación el hecho que motivó la dictación de la Resolución Exenta IP/N° 1575, de 08 de agosto de 2018 y sus subsecuentes resoluciones, esto es, haber solicitado a la reclamante sra. Elena del Carmen Pérez Peña, al ingreso al establecimiento hospitalario, conjuntamente con la suscripción de un pagare en blanco, el abono en dinero efectivo de la suma de $ 1.200.000, sino que únicamente ha alegado una pretendida prescripción de la acción sancionatoria, reconociendo de esta forma, el hecho fundante de la sanción.

Cuarto: Que, en la vista de la causa, el abogado de la reclamante interpuso como alegación subsidiaria a la prescripción de la sanción administrativa el decaimiento del procedimiento administrativo, todo vez que a su juicio, a sobrevenido un hecho que afecta el contenido jurídico del acto administrativo sancionatorio, tornándolo en inútil o abiertamente ilegitimo.

Más dicha afirmación debe desestimarse por cuanto, como se ha expuesto, la reclamante no formuló dicha alegación en su escrito de reclamación, resultando evidente que sus únicos argumentos para fundar su reclamo de ilegalidad dicen relación con la prescripción de la sanción administrativa.

Quinto: Dicho lo anterior, para resolver la cuestión relativa a 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. En consecuencia, el plazo de prescripción de la acción sancionatoria, en el caso de marras, debe contarse a partir del 5 de febrero de 2014.

PCEFGKPTRX

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

Que, la norma del 141 del DFL N° 1 del año 2005, no contempla plazos especiales de prescripción a las infracciones administrativas derivadas del no cumplimiento de las instrucciones impartidas por la Superintendencia, por lo que no resulta razonable aplicar en este caso, las normas penales sostenidas por el apelante.

Más bien, conforme a la estructura de las reglas de prescripción que establece nuestro ordenamiento, a falta de regla expresa, se aplica la regla general de prescripción extintiva de cinco años que establece el artículo 2515 del Código Civil, contándose el plazo desde que se incurrió en la infracción, el que no ha transcurrido para la recurrente.

Para descartar la aplicación normativa de los plazos establecidos para la faltas penales, conforme los plazos del artículo 94 del Código Penal, se tiene presente además, que la más variada regulación de las potestades administrativas, concede plazos superiores a dicha norma, como ocurre con el régimen aplicable a la prestación de servicios eléctricos, donde el legislador ha contemplado un plazo de prescripción de tres años de las sanciones administrativas conforme el artículo 17 bis de la Ley Nº 18.410, o en materia de medio ambiente, en los casos de los artículos 33 y 44 de la Ley Nº 20.417, y en materia de valores y seguros, donde el legislador ha contemplado un plazo de cuatro y tres años, respectivamente, conforme el artículo 33 del Decreto Ley 3538.

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 como los párrafos primero y segundo del Nº 11 del artículo 121 del DFL Nº 1 de 2005 de Salud, establece que: *"Le corresponderán, a la*

PCEFGKPTRX

Superintendencia, para la fiscalización de todos los prestadores de salud, públicos y privados, las siguientes funciones y atribuciones:

Fiscalizar a los prestadores de salud en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 141, inciso final; 141 bis; 173, inciso séptimo, y 173 bis, y sancionar su infracción. Ley 20394 La infracción de dichas normas será sancionada, de acuerdo a su gravedad, con multa de diez hasta mil unidades tributarias mensuales".

Es justamente en el marco de la normativa precedente que la Intendencia de Prestadores de Salud, inició su procedimiento sancionatorio incoado por la sra. Julieta Zúñiga Pérez, por habérsele solicitado un abono en dinero efectivo para proceder a la atención de urgencia de doña Elena del Carmen Pérez Peña, circunstancia que se encuentra prohibida por el artículo 141, inciso penúltimo, del DFL Nº 1 de 2005 de Salud, según se señaló precedentemente, y que motivó la dictación de la Resolución Exenta IP/Nº 3775, de 27 de noviembre de 2019 y la posterior Resolución Exenta IP/Nº 677 de 17 de febrero 2020, ésta última impugnada en la presente reclamación.

Octavo: Por otra parte, los actos dictados en el proceso administrativo seguido ante la reclamada, se encuentran debidamente fundamentados, según se ha expuesto latamente; y se ejercieron por la entidad hospitalaria todos los recursos que contempla el procedimiento administrativo, por lo que en ningún caso las determinaciones adoptadas por la reclamada pueden estimarse como arbitrarias.

Noveno: En relación con el quantum de la multa aplicada, la reclamada ha actuado en el marco de sus facultades legales al fijar dicha sanción en 250 UTM, por cuanto el rango que, para tal efecto establece, el párrafo segundo del Nº 11 del artículo 121 del DFL Nº 1 de 2005, 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.

PCEFGKPTRX

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

Y visto, además, lo dispuesto en el artículo 141 del D.F.L. Nº 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/Nº 677 de 17 de febrero 2020, de la Intendenta de Prestadores de Salud (S), de la Superintendencia de Salud.

Regístrese, notifíquese y archívese.

Redacción del ministro (S) señor Juan Carlos Silva Opazo.

N°Contencioso Administrativo-146-2020.

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por la Ministra señora Marisol Rojas Moya e integrada por el Ministro (S) señor Juan Carlos Silva Opazo y por la Fiscal Judicial señora Clara Carrasco Andonie.

MARISOL ANDREA ROJAS MOYA
MINISTRO
Fecha: 28/08/2020 11:40:34

JUAN CARLOS SILVA OPAZO
MINISTRO(S)
Fecha: 28/08/2020 11:49:52

CLARA ISABEL CARRASCO ANDONIE
FISCAL
Fecha: 28/08/2020 11:42:45

PCEFGKPTRX

Pronunciado por la Séptima Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Marisol Andrea Rojas M., Ministro Suplente Juan Carlos Silva O. y Fiscal Judicial Clara Isabel Carrasco A. Santiago, veintiocho de agosto de dos mil veinte.

En Santiago, a veintiocho de agosto de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

PCEFGKPTRX

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 05 de abril de 2020, 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