

Santiago, uno de octubre de dos mil veintiuno.

Vistos:

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

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

PRIMERO: Que, en estos autos Rol N° 22.318-2021 caratulados "Instituto de Diagnóstico S.A., Clínica INDISA con Superintendencia de Salud", comparece la sociedad denominada **Instituto de Diagnóstico S.A., Clínica INDISA,** y deduce reclamación en contra de la **Superintendencia de Salud,** y en contra de la **Intendencia de Prestadores de Salud,** a fin que se deje sin efecto la multa de 380 Unidades Tributarias Mensuales que le fue impuesta por la Intendencia de Prestadores de Salud mediante Resolución Exenta IP/n° 149 de 2017; ratificada, en lo que importa, por la Intendencia de Prestadores de Salud mediante Resolución Exenta IP/n° 4084 de 2019; y, luego, confirmada por la Superintendencia de Salud mediante Resolución Exenta SS/n° 97 de 2020.

Expone que con fecha 13 de marzo de 2014 fue recibido por la Superintendencia de Salud un reclamo presentado en su contra por Carmen Palma Corro, quien alegó que el 23 de enero de ese año existió un condicionamiento de la atención de salud en contravención a las normas contenidas en las Leyes 19.650 y 20.394, y sus respectivas modificaciones, refundidas en el Decreto



con Fuerza de Ley n° 1 de 2005 de Salud. Ese reclamo fue tramitado por la Intendencia de Prestadores de Salud con el número de procedimiento Reclamo n° 4740-2014. 2, y mediante Resolución Exenta IP/n° 1004 de 2014 de la Intendencia de Prestadores de Salud, dictada el 22 de julio de 2014, esa autoridad sanitaria le formuló el cargo por infracción a lo dispuesto en el artículo 173 inciso 7° del Decreto con Fuerza de Ley n° 1 de 2005 de Salud, motivada en el expediente administrativo recién citado. Presentó sus descargos el 29 de Julio de 2014, sosteniendo que era legalmente imposible que hubiera podido dar aplicación a la llamada Ley de Urgencia atendida la condición en que fue trasladada la paciente. Los descargos mencionados no fueron oídos por la Intendencia de Prestadores de Salud, la que, por medio de Resolución Exenta IP/n° 149, de 2017, dictada con fecha 31 de Enero de 2017, resolvió sancionar a Clínica INDISA con una multa de 380 Unidades Tributarias Mensuales por infracción al artículo 173, inciso 7°, del D.F.L. n° 1, de 2005, de Salud, respecto de los hechos ocurridos el día 23 de Enero de 2014, como también con la eliminación del Registro de Prestadores Institucionales Acreditados por un plazo de 5 días hábiles contados desde que la resolución se encuentre firme.

Explica que en contra de esa resolución y conforme lo dispuesto en el artículo 113 en el Decreto con Fuerza



de Ley n° 1 de 2005 de Salud, y en el artículo 10 de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el 10 de febrero de 2017 presentó recurso de reposición y, en subsidio, recurso jerárquico, insistiendo en que la Ley de Urgencia no era aplicable al caso atendida la condición en que fue trasladada la paciente y, además, añadió que se había verificado el decaimiento del procedimiento administrativo, por lo que las sanciones impuestas debían ser dejadas sin efecto.

Señala que, por medio de la Resolución Exenta IP/n° 4084, de 2019, dictada con fecha 23 de diciembre de 2019, la Intendencia de Prestadores de Salud acogió parcialmente el recurso de reposición, en el sentido de revocar la pena accesoria de eliminación del Registro de Prestadores Institucionales Acreditados por un plazo de 5 días hábiles, pero mantuvo la multa de 380 UTM.

Refiere que luego, a través de la Resolución Exenta SS/n° 97 del 23 de enero de 2020, la Superintendencia de Salud, rechazó el recurso jerárquico y confirmó la aplicación de la multa.

La reclamante, sostiene que esa multa debe quedar sin efecto tanto por haberse tratado de un traslado de paciente, como porque operó en la especie la figura del decaimiento administrativo.



Respecto del decaimiento, indica que el 22 de julio de 2014, la Intendencia de Prestadores de Salud le formuló cargos, presentando sus descargos el 29 de ese mes, transcurriendo más de 2 años desde esa fecha sin que existiera ninguna actuación en el procedimiento administrativo, silencio que se mantuvo hasta el 31 de enero de 2017, fecha en la que la Intendencia de Prestadores de Salud lo sancionó. Luego, el 10 de febrero de 2017 presentó recurso de reposición y, en subsidio, recurso jerárquico, y nuevamente, transcurrieron más de 2 años sin que existiera ninguna actuación en el procedimiento administrativo, hasta el 23 de diciembre de 2019, fecha en la que la Intendencia de Prestadores dictó la Resolución Exenta IP/n° 4084, de 2019, pronunciándose sobre el recurso.

Sobre esta base, sostiene que habría operado el decaimiento del procedimiento administrativo, pues la Ley 19.880 establece en su artículo 27 que la regla general es que el procedimiento administrativo no exceda de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final; y, por otro lado, establece en su artículo 24 que las decisiones definitivas deben expedirse dentro de 20 días contados desde que el acto se encuentra en estado de resolverse. Por ello, pide que se declare lo que la jurisprudencia ha establecido como el "decaimiento del procedimiento administrativo", que



QYLQWLHVBP

consiste en que el efecto jurídico de una demora de más de dos años en la tramitación de un procedimiento administrativo como el de marras, "no puede ser otro que una especie de 'decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio', esto es, su extinción y pérdida de eficacia".

En segundo lugar, alega la imposibilidad de aplicar la ley de urgencia, considerando que la paciente fue atendida de urgencia en un establecimiento distinto al de su representada, Hospital de Carabineros, que resultaba más próximo; y, que posteriormente fue trasladada por decisión de terceros a la Clínica INDISA, donde previamente se había gestionado un cupo en UCI y después de tomar contacto los interesados con la Isapre CONSALUD, añadiendo que la paciente fue ingresada directamente a la UTI de la Clínica, sin pasar por urgencia, lo que constituye un error de la Isapre, ya que el servicio de urgencia no confirmó su estado. Precisa que no fue opción de la familia hospitalizarla en la Clínica INDISA, sino que fue una decisión de la Isapre

En relación con los traslados de pacientes, el Decreto Supremo N° 369 de 1985 de Salud, que aprueba el Reglamento del Régimen de Prestaciones de Salud, tras ser modificado por el Decreto Supremo N° 37 de 2009 de Salud (en el que se indica se procedía con esa modificación considerando "la necesidad de perfeccionar la



reglamentación de las prestaciones de salud otorgadas en situaciones de emergencia o urgencia con el objeto de que no quede fuera de ella ninguna persona que lo necesita y, además, evitar su aplicación a casos en que no existe una situación de esta naturaleza”), en su artículo 3 dice que: Atención Médica de Emergencia o Urgencia: En el caso de pacientes trasladados desde otro centro asistencial público o privado, solamente se considerará atención médica de emergencia o urgencia en el caso de que el centro asistencial que remite al paciente carezca de las condiciones para estabilizarlo, lo que debe ser certificado por el encargado autorizado de la unidad de urgencia que lo remite, quedando excluidos los traslados decididos por terceros ajenos al establecimiento público o privado donde está recibiendo la primera atención.

Por su parte, indica que la Circular IF/n° 77 de 2008, de la Superintendencia de Salud, tras su modificación por la Circular n° IF/n° 108, de 2010, de la misma Superintendencia, en su Capítulo III, “De las Urgencias”, establece que: Atención Médica de Emergencia o Urgencia: En el caso de pacientes trasladados desde otro centro asistencial público o privado, solamente se considerará atención médica de emergencia o urgencia en el caso de que el centro asistencial que remite al paciente carezca de las condiciones para estabilizarlo, lo que debe ser certificado por el encargado autorizado



de la unidad de urgencia que lo remite, quedando excluidos los traslados decididos por terceros ajenos al establecimiento público o privado donde está recibiendo la primera atención.

En consecuencia, aduce que aparece con meridiana claridad que de acuerdo con lo que establece la legalidad vigente, en el caso de pacientes trasladados solamente puede considerarse atención médica de emergencia o urgencia aquélla que se presta a un paciente que es remitido de un centro asistencial que carece de las condiciones para estabilizarlo, hecho que debe ser certificado por el encargado autorizado de la unidad de urgencia que lo remite, lo que no ocurrió en el caso de autos, faltando un certificado emitido por el encargado autorizado de la unidad de urgencia del otro establecimiento, Hospital de Carabineros, que dejara constancia que ese centro asistencial carecía de las condiciones para estabilizarla.

Consecuentemente, concluye que resulta contrario a la normativa vigente y a derecho, que se le imponga una multa acusándola de no haber dado aplicación a la Ley de Urgencia, en circunstancias que se encontraba legalmente impedida de hacerlo.

Por lo expuesto, solicita que se acoja la reclamación, se deje sin efecto la multa de 380 Unidades Tributarias Mensuales que le fue impuesta por la



Intendencia de Prestadores de Salud mediante Resolución Exenta IP/n° 149 de 2017; ratificada por la Intendencia de Prestadores de Salud mediante Resolución Exenta IP/n° 4084, de 2019; y confirmada por la Superintendencia de Salud mediante Resolución Exenta SS/n° 97, de 2020, con costas.

SEGUNDO: Que, en apoyo de su pretensión impugnatoria, la reclamante acompañó los siguientes documentos: 1)Copia del reclamo presentado con fecha 13 de Marzo de 2014 ante la Superintendencia de Salud, que fue tramitado por la Intendencia de Prestadores de Salud con el número de procedimiento Reclamo n° 4740- 2014, conforme se indica en ORD. IP/n° 904, de 2014; 2)Copia de la Resolución Exenta IP/n° 1004, de 2014, de la Intendencia de Prestadores de Salud, mencionada en el cuerpo de esta presentación; 3)Copia de la Resolución Exenta IP/n° 149 de 2017 de la Intendencia de Prestadores de Salud, mencionada en el cuerpo de esta presentación; 4)Copia de la Resolución Exenta IP/n° 4084 de 2019 de la Intendencia de Prestadores de Salud, mencionada en el cuerpo de esta presentación; 5)Copia de la Resolución Exenta SS/n° 97, de 2020, de la Superintendencia de Salud, mencionada en el cuerpo de esta presentación; 6) Copia de la Resolución Exenta IP/n° 679 de 2019 de la Intendencia de Prestadores de Salud, mencionada en el cuerpo de esta presentación; 7) Comprobante del depósito



efectuado en la cuenta corriente de este Tribunal mencionado en el primer otrosí de esta presentación; y 8) Copia del instrumento en que consta mi personería para representar a la sociedad denominada Instituto de Diagnóstico s.a., Clínica INDISA.

TERCERO: Que evacúa el informe Patricio Fernández Pérez, Superintendente de Salud, solicitando, en primer lugar, se declare la inadmisibilidad de la reclamación judicial, precisando que, como señala la propia recurrente al comienzo de su libelo, la presente impugnación judicial se encuentra fundada en lo dispuesto en el artículo 113 del DL 1/2005, de Salud. Sin embargo, en este caso no se cumplió ninguna de las exigencias de dicha norma, pues la Clínica INDISA, si bien materialmente impugna la resolución que rechazó sus recursos administrativos relativos a la multa cursada por infringir la denominada "Ley de Urgencia", en realidad lo que objeta es la resolución del reclamo que el paciente afectado por dicho incumplimiento presentó en su contra.

En este sentido, arguye que de la simple lectura de la reclamación se desprende que la clínica sancionada impugna, precisamente, la situación de urgencia vital que habría afectado a la Sra. Mac-Lean. Sin embargo, la resolución administrativa que nominalmente motiva este recurso (Resolución SS/N° 97 de 20 de enero de 2020), se dictó como conclusión de la etapa recursiva del



procedimiento sancionatorio iniciado en contra de la clínica infractora, en circunstancias que la condición de urgencia vital de la paciente se constató y declaró en la decisión del procedimiento de reclamo administrativo, esto es, en la Resolución IP/N° 1004 de 22 de julio de 2014. Tal resolución, en su concepto, concluyó un proceso bilateral y contencioso de reclamo administrativo, en cuyo Considerando 5o, se dejó establecida la condición de urgencia vital de la paciente:

Señala que, en la misma resolución, se inició el procedimiento sancionatorio en contra de la clínica, como consecuencia de la constatación de su infracción a la ley. Ante ello, la clínica se limitó a presentar sus descargos, pero no impugnó la resolución en cuestión, esto es, no controversió que el reclamo fuese acogido. Por tanto, dicha situación jurídica quedó a firme y se encuentra largamente finiquitada.

A mayor abundamiento, alega que la propia infractora habría devuelto el pagaré exigido en contravención a la ley. Así, expresa, queda en evidencia que la Resolución IP/N° 1004 de 22 de julio de 2014 es el acto administrativo en el que se estableció la condición de urgencia vital, lo que llevó a acoger el reclamo presentado, cuestión que no fue impugnada oportunamente por la institución reclamada. Sus descargos no sustituyen la interposición de los recursos administrativos que



franquea la ley a los administrados, por lo que en este caso no se cumplen los requisitos del artículo 113 que la propia recurrente invoca: no se interpuso el recurso de reposición habilitante previo ni menos se ha intentado la acción judicial en un plazo de quince días hábiles, pues el acto administrativo se dictó en julio de 2014, esto es, hace casi cinco años y medio.

En conclusión, indica que el presente recurso de reclamación es improcedente, pues en él se pretende revivir un proceso concluido, discutiendo nuevamente la condición de urgencia vital de la paciente.

Solicita, por lo mismo, declarar la inadmisibilidad del presente recurso, tanto por su improcedencia en cuanto a la falta de la impugnación administrativa previa (reposición), como por la evidente extemporaneidad de la actual presentación, con expresa condena en costas.

En subsidio, hace presente las siguientes consideraciones:

En cuanto al acto administrativo impugnado y proceso en el que se dictó, la recurrente confunde los dos procedimientos que se desarrollaron a raíz de la infracción legal cometida, esto es, el reclamo del paciente y, posteriormente, la imposición de la multa como consecuencia de la aludida vulneración de ley. Por tanto, se debe aclarar, en primer lugar, cuál es el acto impugnado y cuál es su naturaleza jurídica.



Expone que la actual reclamación judicial se dirige, única y exclusivamente, en contra de la Resolución SS/N° 97 de 20 de enero de 2020, mediante la cual se rechazó su recurso jerárquico, interpuesto a su vez en forma subsidiaria al de reposición, dirigidos ambos en contra de la Resolución IP/N° 149 de 31 de enero de 2017. Esta resolución fue la que concluyó el procedimiento sancionatorio en el que se resolvió aplicar una multa de 380 UTM por haber infringido el inciso séptimo del artículo 173 del DEL 1/2005, de Salud, esto es, la prohibición de exigir dinero, cheques u otros instrumentos financieros para garantizar el pago o condicionar de cualquier otra forma la atención de urgencia, en perjuicio de la paciente Sra. Hilda Mac-Lean Rebolledo, a quien se le exigió un pagaré.

Insiste en que la multa se cursó en un procedimiento de carácter sancionatorio, distinto y posterior al proceso de resolución del reclamo interpuesto por la paciente, el que a su vez era de naturaleza contenciosa y bilateral, el que se encuentra a firme.

Respecto del procedimiento de reclamo y procedimiento sancionatorio posterior señala:

Primer procedimiento: reclamo de paciente por vulneración de la ley de urgencias. Con fecha 13 de marzo de 2014, se interpuso un reclamo ante la Intendencia de Prestadores de Salud, acusando a la recurrente de haberle



exigido la suscripción de un pagaré, al momento de ingresar en condición de urgencia a dicho establecimiento, el día 23 de enero de dicho año, reconociendo que, efectivamente, la paciente acudió primero al Hospital de Carabineros, siendo trasladada ese mismo día a la clínica por insuficiencia técnica de dicho recinto, esto es, por falta de cama UCI para atender la situación de urgencia vital que la afectaba.

Este reclamo fue resuelto mediante la Resolución IP/N° 1004 de 24 de julio de 2014, en la que se determinó que el paciente sí había ingresado en condición de urgencia vital, por lo que la exigencia de un pagaré era ilícita, vulnerando el inciso séptimo del artículo 173 del DEL 1/2005, de Salud.

Así, se acogió expresamente el reclamo, dejándose constancia que el pagaré ya había sido devuelto. Esta resolución dio término al procedimiento de reclamo, la que no fue objeto de recurso alguno por parte del recinto denunciado. Por tanto, dicho acto administrativo quedó ejecutoriado desde la notificación a las partes del proceso.

Segundo procedimiento: sanción impuesta a la infractora. Por economía procesal, la misma resolución IP/N° 1004 de 2014, formuló cargos al establecimiento denunciado por la vulneración a la ley, presentándose oportunamente los descargos, en los que alegó someramente



que la condición de urgencia no existía, por haberse producido un traslado desde otro establecimiento. Este proceso concluyó mediante la Resolución IP/N° 149 de 31 de enero de 2017. Encontrándose acreditada la infracción, se reiteró lo expuesto sobre la condición de urgencia de la paciente y, por tanto, se determinó la aplicación de una multa de 380 UTM, así como la pena accesoria de eliminación del registro de prestadores acreditados por un plazo de 5 días.

Etapa recursiva posterior: En contra de la sanción cursada, se interpuso un recurso de reposición, junto a un recurso jerárquico subsidiario, argumentándose que se había producido el decaimiento administrativo del proceso y volvió a insistir en que no había cometido la infracción imputada, reiterando que no se producía situación de urgencia por el traslado de la paciente desde otro hospital.

El recurso de reposición fue resuelto mediante la Resolución IP/N° 4084 de 23 de diciembre de 2019, en la que se hizo presente, respecto del decaimiento del procedimiento, que esta sanción no está prevista en la Ley 19.880, ni en otro cuerpo legal y que los plazos no son fatales para la administración. Igualmente, se desecharon los reiterados intentos por descartar la procedencia de la condición de urgencia, cuestión ya zanjada en las resoluciones anteriormente citadas. No



obstante, se dejó sin efecto la eliminación transitoria del registro de prestadores acreditados.

Finalmente, precisa que la Resolución SS/N° 97 de 20 de enero de 2020 confirmó lo expuesto y rechazó, a su vez, el recurso jerárquico subsidiario. Es en contra de esta resolución que se recurre de reclamación en estos autos.

Asimismo, señala que la ley no contempla el denominado decaimiento del procedimiento administrativo. Dicha teoría o figura del decaimiento es de origen doctrinario y judicial, no se encuentra recogida en ley alguna, por el contrario, el artículo 40 de la Ley N° 19.880 señala taxativamente las únicas causales de término de los procesos administrativos. La mencionada ley apunta en el sentido inverso al invocado por la recurrente, esto es, a una conclusión efectiva de los procesos, sin establecer efecto jurídico al mero transcurso del tiempo. Incluso, aunque se menciona un plazo de seis meses para la conclusión del proceso, dicho término no tiene el carácter de fatal para el organismo ni menos se invalida o "decae" el proceso por su incumplimiento. Dicha doctrina ha sido reiteradamente recogida y reconocida por la Contraloría General de la República. Agrega, que no es aceptable que la recurrente pretenda granjearse una nueva instancia de reclamo en contra de lo resuelto en un proceso largamente concluido



y en contra del cual no interpuso recurso alguno, ya que la Clínica no impugnó la decisión del asunto, por lo que la Resolución IP/N° 1004 de 24 de julio de 2014, que resolvió el reclamo y concluyó el proceso administrativo, se encuentra plenamente vigente.

Argumenta que tampoco corresponde invocar el decaimiento administrativo respecto de un recurso administrativo, en este caso de reposición, cuestión que desconoce el tratamiento que la propia Ley N° 19.880 le otorga al transcurso del tiempo tratándose de impugnaciones administrativas, esto es, el "silencio administrativo". El mismo cuerpo legal, en su artículo 65, regula expresamente el aspecto temporal de este tipo de resoluciones, por lo que resulta imposible suplantar normas expresas con una mera teoría doctrinaria, pues la citada norma regula que para que se aplique el silencio administrativo negativo, se requiere la actividad del propio interesado, a través de la solicitud de certificación prevista en el inciso segundo del precepto citado.

Por otra parte, arguye que la Superintendencia de Salud cuenta con facultades legales para tramitar reclamos y sancionar infracciones a la prohibición de condicionar la atención de urgencias, teniendo en cuenta que el numeral 11 del artículo 121 del DFL 1/2005 de Salud, permite concluir que la Intendencia debe tramitar



los reclamos de forma "continua y expedita", lo que en este caso ocurrió mediante la dictación de la Resolución IP/N° 1004 de 24 de julio de 2014. Es en dicho acto administrativo que se determinó la condición de urgencia del paciente y se instruyó acoger el reclamo.

Por último, señala que la condición de urgencia vital fue determinada por la propia clínica a través de la vía legal para registrarla. En efecto, dado que la patología que afectaba a la paciente estaba cubierta por las GES (N° 37: ataque cerebrovascular isquémico en personas de 15 años y más), a su arribo al recinto, se le comunicó dicha garantía explícita a la paciente a través del formulario obligatorio y, además, al determinar que se encontraba en condición de urgencia, se registró dicha situación en la página web de la Superintendencia de Salud, tal como exige el inciso sexto del artículo 9o de la Ley N° 19.966, la que dispone que tal exigencia de registro sólo procede respecto de patologías GES que ingresen de urgencia vital, determinación que efectúa el propio prestador de salud. Pues bien, señala que la Clínica consignó dicho registro en la aludida página con fecha 23 de enero de 2014, a las 12:57 horas. Esta incongruencia con sus argumentos ha sido expuesta en todas las resoluciones dictadas en ambos procesos y en ninguno de los recursos respectivos, incluyendo la presente acción judicial.



Por todo lo expuesto precedentemente, solicita rechazar el presente recurso de reclamación en todas sus partes, declarando que la resolución impugnada es plenamente válida, con costas.

CUARTO: Que, en apoyo de sus alegaciones, la reclamada acompañó copias de los procesos de reclamo y sancionatorio derivados de la denuncia efectuada por la paciente Hilda Mac-Lean Rebolledo.

QUINTO: Que la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, distingue entre sus fases administrativas y jurisdiccionales.

En efecto, en relación con la primera etapa y respecto del tema materia de estos autos, señala las siguientes precisiones:

A.- Que la legislación especial *"establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado"* (art. 1°), constituyendo el objeto y fin de su regulación;

B.- Definiendo el procedimiento administrativo (art. 18, inc. primero) se señala que *"es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal"*;



C.- Este "procedimiento administrativo consta de las siguientes etapas: iniciación, instrucción y finalización";

D.- El artículo 41 inciso primero expresa: "La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados";

E.- El inciso cuarto de la mencionada norma dispone: "Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno";

F.- Entre los postulados básicos (art. 8°) reconoce el principio conclusivo, conforme al cual todo "procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad". Esta determinación constituye el término normal del procedimiento por medio de la correspondiente decisión sobre el asunto sometido al conocimiento de la Administración;

G.- Vinculado al anterior regula (art. 14) el principio de inexcusabilidad, expresando que ante la terminación de un procedimiento aún por causales extraordinarias corresponde señalar esta circunstancia,



sin que pueda quedar en la indefinición, disponiendo al efecto: *"En los casos de (1) prescripción, (2) renuncia del derecho, (3) abandono del procedimiento o (4) desistimiento de la solicitud, así como la (5) desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables"*;

H.- El término extraordinario del procedimiento por un evento sobreviniente es complementado por el artículo 40, precisando que éste culminará normalmente por la *"resolución final"*, pero también por las causales extraordinarias de (4) desistimiento, (3) abandono y (2) renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando no esté prohibida la renuncia, y también *"producirá la terminación del procedimiento la (6) imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes"*; terminación que igualmente deberá ser declarada por resolución fundada. En este contexto, reafirmando el principio de inexcusabilidad, el inciso quinto del artículo 41 dispone: *"En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisibilidad de las solicitudes de reconocimiento de*



derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento”.

I.- Conforme a lo expuesto se puede concluir que el procedimiento administrativo siempre y en todo caso debe terminar por una declaración de la autoridad, de forma normal o mediante una resolución que se pronuncie sobre el objeto o materia del mismo, pero también puede tener una conclusión extraordinaria que no lleve a emitir una determinación sobre el fondo, a las que el legislador alude y que pueden resumirse en:

- 1.- Prescripción;
- 2.- Renuncia del derecho;
- 3.- Abandono del procedimiento;
- 4.- Desistimiento de la solicitud;
- 5.- Desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento;
- 6.- Imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevinientes;
- 7.- Inadmisibilidad de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento; y
- 8.- A estas causales se suma el silencio administrativo de carácter positivo y negativo.

J.- Para los efectos de la terminación extraordinaria de los procedimientos administrativos la legislación distingue entre aquellos iniciados de oficio



por la Administración y a solicitud de los administrados que requieren el pronunciamiento de la misma.

De esta forma, la ley regula la renuncia, el desistimiento y el abandono del procedimiento administrativo, en el entendido que todas estas causales recaen en los casos que aquél se inició por requerimiento del administrado.

Cuando el procedimiento se inicia de oficio por la Administración, excluye la posibilidad de declararlo abandonado (art.42 y 43). Complementa expresamente la norma, ahora sin distinguir la forma de generación del procedimiento, disponiendo que se excluye igualmente el abandono *"cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente continuarla para su definición y esclarecimiento"*;

K.- Relacionado con lo anterior la normativa en referencia dispone que el cumplimiento de los plazos fijados en la ley 19.880 u otras leyes, *"obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos, así como los interesados en los mismos"* (art. 23).

En esta materia contempla disposiciones especiales, fijándose los plazos máximos de respuesta;

- Otorga la posibilidad que el interesado solicite la certificación que la solicitud se encuentra en estado de resolverse;



- Declara la posibilidad de hacer efectiva responsabilidad administrativa por la *"prolongación injustificada de la certificación"* (art. 24);

- Precisa el día a quo, de forma tal que los plazos *"se computarán desde el día siguiente a aquél en que se notifique o publique el acto de que se trate o se produzca su estimación o su desestimación en virtud del silencio administrativo"* (art. 25);

- Aborda el entorpecimiento y la ampliación de los plazos, al expresar que se pueden ampliar, (1) de oficio por la autoridad y a petición de parte interesada, (2) de aquellos en que no esté prohibido hacerlo, (3) sin que puedan exceder la mitad de los mismos, (4) en tanto se encuentren vigentes, por lo cual (5) en *"ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido"* (art. 26);

- Perentoriamente, en el artículo 27 dispone que *"el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final"*. Sin embargo, la misma norma establece la excepción solamente fundada en *"caso fortuito o fuerza mayor"*;

- Regula de manera expresa el silencio administrativo, en su carácter positivo y negativo. En el artículo 65 se desarrolla el silencio negativo, en que el requerimiento a la Administración se entiende rechazado,



limitado a las peticiones de carácter patrimonial y que afecte los intereses fiscales o la Administración actúe de oficio, como *"cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política"*. El artículo 64, en todas las demás hipótesis, se refiere al prisma positivo, en que se llega a acoger la solicitud del administrado, previa denuncia de esta circunstancia a la autoridad competente de resolver el requerimiento y transcurrido que sea el plazo de cinco días, oportunidad en que *"la solicitud del interesado se entenderá aceptada" si no ha existido pronunciamiento de la autoridad.*

La consecuencia de que los actos concluyan por aplicación del silencio positivo o negativo de la Administración, es que éstas circunstancias producirán los mismos efectos "que aquéllos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación respectiva" (art. 66).

- el artículo 54, inciso segundo ordena que interpuesta *"la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional"*, el cual volverá a computarse *"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"*.



L.- De esta forma, la fase administrativa de todo procedimiento, respecto a su sustanciación reposa, a lo menos, en los siguientes supuestos:

1.- Acción de oficio. Teniendo presente lo dispuesto respecto de la iniciación (art. 29) y la sustanciación (art. 34), pero especialmente derivado de los principios conclusivo (art. 8°) e inexcusabilidad (art. 14), el procedimiento se inicia y está destinado a obtener que la Administración se pronuncie sobre las materias que éste trata, emita una decisión final, razón por la que se dota a la Administración de acción de oficio, como se ha dicho, en su inicio, substanciación y conclusión del procedimiento;

2.- A la Administración le vinculan los plazos y en especial el término máximo de respuesta, el que la ley establece para el procedimiento propiamente tal en seis meses (art. 27), desde la iniciación y hasta la decisión final, con la sola excepción, la que en todo caso deberá probarse, de caso fortuito o fuerza mayor;

3.- La demora injustificada en la sustanciación y término del procedimiento por parte de la Administración, da origen a responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de aplicar positiva o negativamente el silencio como causal de término del procedimiento.

4.- Se regula expresamente la "desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento" y la



posibilidad que se produzca "la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes" (arts. 14, inciso final y 40, inciso segundo).

5.- La iniciación del procedimiento tiene como efecto interrumpir cualquier plazo de prescripción para ejercer acciones ante la autoridad jurisdiccional. Los plazos volverán a computarse concluida la etapa administrativa (art. 54).

3°) Que en el Mensaje del Proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo, se lee:

"2. Los plazos en el procedimiento administrativo.

"Por mucho que estén reguladas las etapas que lo componen, un procedimiento sin plazos, no funciona. En efecto, mediante los plazos se logra fijar un límite temporal a las distintas etapas o a los diferentes trámites por los que pasa un acto administrativo antes de surgir al mundo del derecho.

De ahí que el plazo sea definido como aquel espacio de tiempo que fija el ordenamiento jurídico para que un órgano de la administración ejerza sus potestades o para que un particular que se vincula con dichos órganos, ejerza sus derechos o cumpla sus obligaciones.

Mientras en el derecho privado prevalecen los plazos convencionales, en el derecho público los plazos son fijados por la ley o el reglamento.



Sin embargo, la inexistencia de una regulación del procedimiento administrativo ha llevado a que sea la doctrina y la jurisprudencia de la Contraloría General de la República las que definan los elementos centrales de los plazos para la Administración. Estos pueden sintetizarse en dos.

En primer lugar, se sostiene que para el cumplimiento de sus fines, la Administración no puede concebirse, en principio, como supeditada a un plazo determinado, más allá del cual la Administración se vería impedida de actuar.

Ello, se agrega, derivaría en un perjuicio del interés general, que exige que cada vez que las circunstancias lo hagan necesario, la Administración provea adecuada y oportunamente a la solución de las necesidades públicas.

De ahí que se concluya que requerida legalmente a prestar un servicio que la ley ha puesto a su cargo, la Administración no puede válidamente negarse a actuar, no otorgándolo a pretexto de que haya transcurrido el plazo dentro del cual debió responder al requerimiento de que fue objeto; en este caso, su obligación de actuar no puede encontrarse sujeta a prescripción.

En el derecho público, se sostiene, las obligaciones que se imponen a la Administración tienen relevancia colectiva y ello origina un interés general en su



cumplimiento. De este modo, deben armonizarse la finalidad de los plazos y las consecuencias que involucra su incumplimiento.

En segundo lugar, lo anterior no significa que el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración no produzca consecuencias jurídicas. La exigencia de un plazo tiene una finalidad conducente a la implantación de un buen orden administrativo. Luego, cada vez que la administración no cumpla una obligación dentro del plazo fijado, se atenta contra este buen orden.

Ambos elementos han permitido arribar a la conclusión de que la regla general es que la Administración no está sujeta a plazos para cumplir sus obligaciones, aún cuando la ley los fije determinadamente. Los actos de ejecución extemporánea de dichas obligaciones son, en consecuencia, válidos.

Esta regla tiene una excepción: los casos en que la ley contemple expresamente la "caducidad" como sanción al incumplimiento del plazo, o bien, que la ley establezca expresamente un mecanismo de sustitución de dicha sanción que determine el destino de la obligación incumplida.

De este modo, por regla general, el incumplimiento del plazo no tiene otra consecuencia que la de motivar la adopción de medidas correctivas y sancionatorias respecto de los funcionarios responsables de alterar dicho orden.



Pero no afecta la validez de los actos de ejecución extemporánea, toda vez que en el efectivo cumplimiento de las mismas existe un interés general comprometido, con prescindencia de su oportunidad.

Dicha visión de los plazos para la administración genera incerteza para las personas beneficiadas con una decisión que deba adoptar un órgano de la administración del Estado.

Si a esto se suma que muchos procedimientos no tienen plazo para dictar el acto terminal, o que no contemplan plazos para la emisión de los actos trámites que fundan o preparan dicha decisión, el panorama no es alentador.

Precisamente a solucionar estos problemas apunta el presente proyecto” (Historia de la Ley 19.880, páginas 7 y 8 del Mensaje Presidencial).

SEXTO: Que, como consecuencia fundamental de lo expuesto, se puede extraer que el legislador entiende que, con anterioridad a la regulación que efectúa, a la Administración no le corre plazo y que la actuación fuera de los términos legales es válida; sin embargo, igualmente deja en claro que lo anterior genera incerteza en los administrados y un panorama desalentador, por lo cual pretende poner fin a tales problemas. En conclusión, al no regular expresamente que a la Administración no le corre plazo y disponer perentoriamente un régimen



detallado para computarlos, no es posible sostener lo contrario, dado que se ha pretendido poner fin a los poderes exorbitantes de la Administración derivados de la falta de definiciones legislativas. Solo deja a salvo, los casos de fuerza mayor o caso fortuito, para justificar la actuación fuera de plazo por la Administración, que, conforme a las reglas generales, Y según se ha expresado, siempre deben expresarse y acreditarse por quien las invoca, en este caso la Administración.

SÉPTIMO: Que, vinculado a lo anterior, nuestro legislador hizo referencia a que el procedimiento puede terminar tanto por "*la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento*" (art. 14) como por la "*imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes*" (art. 40), 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 que nada impide darle aplicación en relación a presupuesto de derecho, puesto que materialmente en tal caso la Administración tampoco podrá actuar.

Ante la claridad del precepto del artículo 27, que "*el procedimiento no podrá exceder de 6 meses*" de



duración en su sustanciación, contado desde su iniciación y hasta la decisión final, como lo indicado por el Ejecutivo en su Mensaje, en orden a que el proyecto, precisamente, tiende a solucionar los problemas derivados de considerar que la Administración no le afectan los plazos y que solamente genera responsabilidades administrativas su incumplimiento, entre otros aspectos, deriva en que existe una imposibilidad material para continuar el procedimiento, en que la causa sobreviniente es el cumplimiento del plazo, deviniendo todo el actuar posterior en ineficaz por ilegalidad. Teniendo presente que, dentro de los presupuestos de la institución en análisis, no se encuentra descartado que el antecedente de la ilegalidad esté previsto al momento de dictarse el acto, corresponde darle aplicación, en este caso en torno al procedimiento sustanciado. Resolver en sentido contrario, llevaría a concluir que la ley no habría solucionado lo que expresamente contempló entre sus objetivos.

OCTAVO: Que, en la especie, es posible constatar que el 22 de julio de 2014, la Intendencia de Prestadores de Salud le formuló cargos a la reclamante, presentando ésta sus descargos el 29 de ese mes, transcurriendo más de 2 años desde esa fecha sin que existiera ninguna actuación en el procedimiento administrativo, silencio que se mantuvo hasta el 31 de enero de 2017, fecha en la que la



Intendencia de Prestadores de Salud lo sancionó. Luego, el 10 de febrero de 2017 presentó recurso de reposición y, en subsidio, recurso jerárquico, y nuevamente, transcurrieron más de 2 años sin que existiera ninguna actuación en el procedimiento administrativo, hasta el 23 de diciembre de 2019, fecha en la que la Intendencia de Prestadores dictó la Resolución Exenta IP/n° 4084, de 2019, pronunciándose sobre el recurso. Por último, a través de la Resolución Exenta SS/n° 97, de 2020, del 23 de enero de 2020, la Superintendencia de Salud rechazó el recurso jerárquico y confirmó la aplicación de la multa.

Tales plazos, conforme se ha expresado, exceden no sólo los determinados legalmente, sino que todo límite de razonabilidad, contrariando diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, los que, además, tienen expresa consagración legislativa.

La tardanza inexcusable de la Administración afectó, 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.

Vulnera, asimismo, el principio de la eficacia y eficiencia administrativa, consagrado 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 1° 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".

NOVENO: Que, sin duda, 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 haberse substanciado el procedimiento en un plazo que, con creces, excede el razonable, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la pérdida de 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.

Considerando lo anterior, **se revoca** la sentencia apelada de quince de marzo de dos mil veintiuno y, en su lugar, **se acoge** la reclamación interpuesta por Clínica INDISA, dejándose sin efecto la multa de 380 Unidades Tributarias Mensuales que le fue impuesta por la Intendencia de Prestadores de Salud mediante Resolución Exenta IP/n° 149, de 2017.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Alcalde.

Rol N° 22.318-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., y por los Abogados Integrantes Sra. Leonor Etcheberry C. y Sr. Enrique Alcalde R. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Abogada Integrante Sra. Etcheberry por no encontrarse disponible su dispositivo



electrónico de firma.



QYLQWLHVBP

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A. y Abogado Integrante Enrique Alcalde R. Santiago, uno de octubre de dos mil veintiuno.

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

