

Santiago, seis de diciembre de dos mil veintiuno.

Vistos:

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

Y teniendo en su lugar y además presente:

Primero: Que en estos autos comparecen don Guido Sepúlveda Sánchez y don Francoi Tosti-Croce Mayne, abogados, en representación de Clínica Alemana de Temuco S.A., quienes deducen la reclamación prevista en los artículos 113 y 121 N° 11 del D.F.L. N° 1 del año 2005 del Ministerio de Salud, en contra de la Superintendencia de Salud por haber dictado la Resolución Exenta SS/N° 70, de 16 de enero de 2020, que desestimó el recurso jerárquico deducido en subsidio de la reposición interpuesta en contra de la Resolución Exenta IP/N° 1.932 de 30 de diciembre de 2016, de la Intendencia de Prestadores de Salud que le sancionó con una multa de 370 UTM, por vulnerar el inciso séptimo del artículo 173 del DFL N°1/2005.

Segundo: Que la reclamante al fundar su acción sostuvo, en lo medular, el decaimiento del acto administrativo, la refutación acerca de que la atención médica brindada al paciente haya estado condicionada a la suscripción de un pagaré y la desproporcionalidad de la multa aplicada en su contra.



Tercero: Que, en lo que importa al recurso, se debe consignar que la Corte de Apelaciones de Santiago desestimó la primera de las alegaciones formuladas por la reclamante, vale decir, el decaimiento del acto administrativo, toda vez que más allá de la dificultad que suscita la ausencia de reconocimiento legal de dicha figura, lo cierto es que no se advierte por los sentenciadores un vacío normativo que deba ser suplido por la judicatura, como tampoco el administrado queda desprovisto de acudir a ciertas medidas que le permitan poner término a la indefensión causada por la inactividad de la Administración, por cuanto, acorde con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley N° 19.880, el administrado goza de una prerrogativa que le protege frente a una Administración poco diligente, a saber, el "silencio negativo", el que, si bien es una facultad del interesado mas no una obligación, no es menos cierto que, en caso de no ser ejercida, es indudable la tolerancia frente al retardo.

Acto seguido, descarta la segunda de las alegaciones planteadas por la reclamante, al considerar que la ilegalidad denunciada no resulta ser efectiva, en vista de que la atención de salud brindada al paciente fue condicionada al otorgamiento de ciertas garantías, a pesar de tratarse de una urgencia médica, esto es, en abierta contravención a la prohibición a la que se



encuentran sometidos los prestadores de salud en tal sentido.

Por último, también es desechada la arbitrariedad en la determinación de la multa impuesta a la infractora, debido a que aun cuando la explicación acerca de la determinación del monto no es del todo satisfactoria en determinados aspectos que se singularizan, es claro que la falta de proporción alegada por la reclamante carece de sustento, teniendo especialmente en consideración el bien jurídico comprometido, además de supeditar la atención médica del paciente a la exigencia fuera de lugar de garantías, soslayando de ese modo el riesgo vital del afectado.

Cuarto: Que, en primer lugar, en el arbitrio se alega aquello que la actora denomina el decaimiento del procedimiento administrativo, razón por la que es pertinente realizar las siguientes consideraciones.

El Derecho Procesal Administrativo sancionador reposa en diversas bases, entre las cuales se cuenta la tramitación en un plazo razonable de los procedimientos que inicia para determinar las posibles responsabilidades de los administrados o de los agentes públicos.

De esta forma la garantía que implica el concepto de "plazo razonable" en los procedimientos, entre los que se encuentran los derivados del Derecho Administrativo, es parte integrante del derecho al "debido proceso de ley",



al cual nuestra Constitución alude en el artículo 19 N° 3, inciso 5°, cuando ordena: "Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos".

Desde esa perspectiva, debe considerarse que constituye una carga ilegítima mantener la situación de indefinición por un período prolongado, que si bien, en general, salvo que se determinen medidas cautelares, no se llega a limitar los derechos de la persona investigada, sí le afecta el estado de incertidumbre en que se encuentra y que igualmente puede estimarse incide en una pérdida substancial de la garantía del debido proceso de ley, por exceder de todo plazo razonable la tramitación del procedimiento.

Así, la Administración está vinculada a concluir su función investigadora dentro de un plazo legal, que de ser transgredido en exceso, como se ha indicado, además de las responsabilidades individuales de los funcionarios a cargo de ellas, es posible deducir consecuencias en el procedimiento.

La pérdida de presupuestos jurídicos o materiales por parte del procedimiento, derivado de circunstancias sobrevinientes, ha permitido fundar la teoría de su inutilidad, puesto que afecta las bases de su existencia,



esto es las circunstancias mismas que lo motivaron y se tuvieron presente al iniciarlo, como es restaurar el ordenamiento jurídico quebrantado, pero que pierde eficacia al transgredir el mismo procedimiento el referido ordenamiento que pretende restaurar. De esta forma cuando se pierde el sustento o contenido jurídico, se está en presencia de una ilegitimidad sobreviniente. La valoración de los intereses presentes en el procedimiento son los que entran en colisión y corresponde optar por el de mayor relevancia. En efecto, la transgresión del administrado no guarda relación con la efectuada por la Administración y, por eso mismo, la mayor relevancia de aquella en la que incurre esta última, hace prevalecer los efectos que se asocian a ella por sobre la del particular.

Quinto: Que, sobre el particular, reiteradamente, esta Corte ha declarado, (SCS entre otros, Rol N°s 7.554-15, 2.639-2020, 39.689-2020), que en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna.

Para asentar tales decisiones, se ha considerado especialmente los principios de eficacia y eficiencia administrativa, consagrados en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.



En efecto, el artículo 3º, inciso segundo, 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 participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes".

Por su parte el artículo 5º, inciso primero, señala:
"Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública".

En tanto, el artículo 11 de la misma ley regula el llamado control jerárquico, y relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa. En efecto, dispone: *"Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia.*

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y



eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.

A continuación, el inciso segundo del artículo 52 preceptúa que el principio de probidad administrativa, consagrado actualmente en el artículo 8° de la Carta Fundamental, “*consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.* Pues bien, el artículo 53 vincula los principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa, al definir la expresión “*interés general*” señalando que “*exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”.*

Finalmente, el N° 8 del artículo 62 indica que es una infracción al principio de la probidad



administrativa, "Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración".

Sexto: Que la exposición de la normativa orgánica constitucional resulta trascendente, pues a partir de ella es posible verificar ciertos supuestos en los cuales el procedimiento administrativo sancionatorio pierde su eficacia - lo cual trae aparejada su extinción - por la constatación del transcurso injustificado de un tiempo excesivo por parte de la Administración, para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción.

Lo anterior también encuentra sustento en el objeto jurídico del acto administrativo, cual es la sanción impuesta, que producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, puesto que el castigo administrativo tiene principalmente una finalidad preventivo-represora. En efecto, con él se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor.

En este mismo sentido, conviene puntualizar que no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto



administrativo conlleva la pérdida de eficacia del procedimiento, sino sólo aquella que es excesiva e injustificada.

Séptimo: Que, en esta línea argumental, el artículo 27 de la Ley N°19.880, dispone: "*Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final*".

Ante la claridad del artículo 27, en cuanto ordena que la duración del procedimiento no podrá exceder de 6 meses contados desde su iniciación y hasta la decisión final, y según fue indicado por el Ejecutivo en el Mensaje de dicho cuerpo normativo, en el sentido que el proyecto, precisamente, tiende a solucionar los problemas derivados de considerar que a la Administración no le afectan los plazos y que solamente generan responsabilidades administrativas su incumplimiento, entre otros aspectos, debe llevar a concluir que, en abstracto, la superación irracional e injustificada del plazo antes indicado deriva en la imposibilidad material para continuar el procedimiento, al concurrir una causal sobreviniente consistente en, precisamente, la expiración del plazo legal, unido a la superación de todo límite de razonabilidad.

Por consiguiente, aun cuando el término del artículo 27 ya citado se aplica con matices a la Administración -



por cuanto no basta para la ineficacia del procedimiento su solo transcurso, sino también un análisis adicional de razonabilidad o justificación del exceso - ello no puede significar que el administrado quede entregado al arbitrio del órgano en cuanto a la duración del proceso. Dicho de otro modo, el cumplimiento del señalado término de seis meses, si bien no será suficiente por sí sólo para determinar una pérdida de eficacia del procedimiento, marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal, a la luz de los principios que deben regir la actuación administrativa, obligatorios para la Administración y que, además, tienen expresa consagración legislativa, según ya se expuso.

Octavo: Que, asentado lo anterior, es posible analizar en concreto el desarrollo del procedimiento seguido contra la actora, ante la Intendencia de Prestadores de Salud, del cual se desprenden los siguientes hitos:

1º) Con fecha 15 de abril de 2014 don Haroldo Pulgar Mora ingresó a la Clínica Alemana de Temuco, bajo el diagnóstico de Infarto Agudo al Miocardio, siendo sometido a diversos procedimientos médicos, luego de lo cual dedujo un reclamo en contra del prestador de salud, debido a condicionar la atención médica a la suscripción de un pagaré soslayando el estado de urgencia o



emergencia que a ese entonces le aquejaba.

2°) El día 8 de octubre de 2016, a través de la Resolución Exenta IP/N° 1.347 se formularon cargos, otorgándose un plazo de 10 días hábiles para evacuar descargos.

3°) El prestador de salud no evacuó descargos.

4°) Por Resolución Exenta IP/N° 1.932 de fecha 30 de diciembre de 2016 se sancionó al citado prestador al pago de una multa de 370 U.T.M., por vulnerar el inciso séptimo del artículo 173 del DFL N°1/2005.

5°) Por presentación de 20 de enero de 2017 se dedujo reposición en contra de la resolución sancionatoria y, en subsidio, recurso jerárquico. El primero de los recursos fue rechazado por Resolución Exenta IP/N° 3.941 de 13 de diciembre de 2019. En tanto, el segundo de los mencionados fue desestimado por la Superintendencia de Salud, mediante Resolución Exenta SS/N° 70 de 16 de enero de 2020.

Noveno: Que en la especie es posible apreciar que la autoridad administrativa dejó transcurrir más de seis meses para emitir la decisión terminal. Tal plazo, conforme se ha expresado, excede no solo el determinado legalmente, sino que todo límite de razonabilidad, contrariando diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, los que además tienen expresa consagración legislativa, en



los términos anotados.

Décimo: Que no cabe duda que 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 encontrarse el procedimiento sustanciado por un plazo mayor de seis meses y materialmente paralizado por aproximadamente tres años, corresponde declarar su imposibilidad material de continuarlo, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 inciso segundo de la Ley 19.880. En efecto, la consecuencia jurídica no puede ser otra que el procedimiento pierda 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.



Y de conformidad con lo que disponen los artículos 113 y 121 N° 11 del D.F.L. N° 1 del año 2005 del Ministerio de Salud, **se revoca** la sentencia apelada de veinte de noviembre de dos mil veinte, que rechazó la reclamación deducida por Clínica Alemana de Temuco S.A. y, en su lugar, se declara que **se acoge** dejándose sin efecto la Resolución Exenta SS/N° 70, de 16 de enero de 2020, dictada por la Superintendencia de Salud y la Resolución Exenta IP/N° 1.932 de 30 de diciembre de 2016, de la Intendencia de Prestadores de Salud que le sancionó con una multa de 370 UTM.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Vivanco.

Rol N° 150.141-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Ángela Vivanco M., Sr. Mario Carroza E., Sr. Juan Muñoz P. (s), y por los Abogados Integrantes Sra. María Cristina Gajardo H. y Sr. Enrique Alcalde R.





KXVNXGFDHY

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Mario Carroza E., Ministro Suplente Juan Manuel Muñoz P. y los Abogados (as) Integrantes Maria Gajardo H., Enrique Alcalde R. Santiago, seis de diciembre de dos mil veintiuno.

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

