C.A. de Santiago

Santiago, veintinueve de septiembre de dos mil veintiséis.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que comparece don [redacted], en representación convencional de [redacted], quien interpone recurso de reclamación contemplado en el artículo 113 inciso tercero del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2005 del Ministerio de Salud, en contra de la Superintendencia de Salud, y en contra de la Intendencia de Prestadores de Salud, por haber impuesto al reclamante una multa de 700 Unidades Tributarias Mensuales mediante Resolución Exenta IP/N° 655, de 2024, ratificada por Resolución Exenta IP/N° 7703, de 2024, y confirmada por Resolución Exenta SS/N° 179, de 2025, actuación que considera ilegal y arbitraria, por cuanto carece de sustento fáctico, infringe el principio de congruencia, ha sido dictada con la acción sancionatoria prescrita, en un procedimiento que ha decaído por inactividad injustificada de la Administración, sin ponderación de la prueba rendida ni debida motivación, y en todo caso, de forma desproporcionada e injusta, por lo que solicita que esta Corte se acoja el presente recurso, dejando sin efecto la referida multa, con costas.

Sostiene que el 18 de octubre de 2022, la Superintendencia de Salud recibió un reclamo interpuesto por [redacted] en contra de [redacted], fundado en que el 19 de septiembre del mismo año, se habría condicionado la atención prestada en su Servicio de Urgencia mediante la exigencia de un pagaré en garantía al momento del ingreso.

Refiere que luego de evacuado el informe, el 7 de diciembre de 2022, y por Resolución Exenta IP/N° 3205, de 14 de Julio de 2023, notificada el 26 de Julio de 2023, la [redacted] Intendenta resolvió acoger el reclamo y formular cargos en contra del reclamante, transcurriendo más de siete meses sin actividad alguna en el procedimiento, detallando que presentados los descargos el 23 de agosto de 2023, y abierto un término probatorio de 15 días hábiles mediante Resolución Exenta IP/N° 5227, de 9 de noviembre de 2023, la Intendencia de Prestadores de Salud

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

dictó la Resolución Exenta IP/N° 655, de 25 de enero de 2024, sancionando a la reclamante con una multa de 700 UTM por infracción al artículo 141, inciso final, del DFL N° 1, de 2005.

Relata que interpuso recurso de reposición el 1 de febrero de 2024 y, en subsidio, recurso jerárquico, arbitrio, el primero, que fue rechazado mediante Resolución Exenta IP/N° 7703, de 11 de diciembre de 2024, transcurriendo en ese lapso más de diez meses de inactividad, elevando los antecedentes al Superintendente, quien confirmó la multa mediante Resolución Exenta SS/N° 179, de 14 de febrero de 2025, notificada el 20 de ese mismo mes y año.

En cuanto a las alegaciones de fondo, argumenta en primer término que la resolución sancionatoria infringe el principio de congruencia, toda vez que la multa se impone por haber supuestamente consultado sistemas de información comercial en los términos del artículo 141, inciso final, del DFL N° 1, de 2005, siendo que ni el reclamo original, ni los cargos formulados, ni la prueba rendida versaron sobre tal conducta, sino únicamente sobre la recepción de un pagaré en garantía, por lo que la sanción carece de causa y de sustento fáctico.

En segundo lugar, alega la prescripción de la acción infraccional, sosteniendo que, ante la ausencia de norma expresa aplicable a las infracciones sanitarias, corresponde aplicar supletoriamente el plazo de seis meses contemplado en el artículo 97 del Código Penal para las faltas, conforme a la doctrina del ius puniendi estatal que vincula el derecho administrativo sancionador con los principios del derecho penal, criterio que ha sido sostenido reiteradamente por la Corte Suprema y por la Contraloría General de la República. Así, habiendo ocurrido los hechos el 19 de septiembre de 2022 y habiéndose notificado los cargos recién el 26 de julio de 2023, la acción sancionatoria se encontraría prescrita desde el 19 de marzo de 2023.

En tercer lugar, manifiesta que opera el decaimiento del procedimiento administrativo, por cuanto la Administración incurrió en dos períodos de inactividad injustificada superiores a seis meses —más de siete meses entre el informe de la reclamante y la formulación de

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

cargos, y más de diez meses entre la interposición de los recursos y su resolución—, acumulando más de diecisiete meses de inactividad total, en abierta contravención a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, con la consecuente pérdida de eficacia del procedimiento, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema.

Sostiene, además, que la Ley de Urgencia no era aplicable al caso, puesto que el médico cirujano que brindó la primera atención a la paciente no certificó estado de emergencia o urgencia, consignando expresamente en el Dato de Atención de Urgencia que no existía riesgo vital ni riesgo de secuela funcional grave, lo que hacía material y normativamente imposible a la reclamante aplicar dicho beneficio, criterio que la propia parte reclamada reconoció en la Resolución Exenta IP/N° 5496, de 2020.

Aduce también la falta de motivación y de ponderación de la prueba, en particular porque no se explica cómo se llega a la conclusión y convencimiento de que la atención brindada a la paciente habría sido de urgencia o emergencia, y en ese sentido, afirma que nada se dice respecto del DAU, del testimonio del [redacted] —médico que otorgó la primera atención—, y de los testimonios de los doctores [redacted] y [redacted], ninguno de los cuales fue debidamente analizado por la parte reclamada en sus resoluciones.

Enfatiza igualmente que no existió de su parte un ánimo de incumplir, sino más bien que ocurrió un caso fortuito al no haberse certificado una atención de urgencia o emergencia, no existiendo un condicionamiento, alegando además la desproporción e injusticia de la multa impuesta, en comparación con sanciones inferiores aplicadas por la misma autoridad a otros prestadores en situaciones análogas.

Por estas razones, solicita que se acoja el presente recurso y, en su mérito, se deje sin efecto la multa de 700 Unidades Tributarias Mensuales impuesta a [redacted], mediante Resolución Exenta IP/N° 655, de 2024, ratificada por

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

Resolución Exenta IP/N° 7703, de 2024, y confirmada por Resolución Exenta SS/N° 179, de 2025, con costas;

Segundo: Que, el Fiscal (s) de la Superintendencia de Salud, [redacted], en su representación, evacúa informe solicitando el rechazo de la acción deducida en todas sus partes, con costas.

Refiere como cuestión previa que la Intendencia de Prestadores de Salud no tiene legitimación pasiva en actuaciones judiciales, pues constituye una mera dependencia interna de la Superintendencia de Salud, careciendo de personalidad jurídica propia y, por ende, de aptitud para ser demandada judicialmente, precisando que conforme al inciso primero del artículo 106 del DFL N°1, de 2005, de Salud, la Superintendencia es un organismo funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo el Superintendente de Salud su único representante judicial y extrajudicial, según lo establece el artículo 109 del mismo cuerpo normativo.

Relata a continuación los antecedentes del caso de autos, detallando que el 18 de octubre de 2022, [redacted] interpuso un reclamo en contra de [redacted], por haber exigido la suscripción de pagarés en garantía al momento de su ingreso de urgencia en el mes de septiembre de 2022, oportunidad en que la paciente presentaba una obstrucción intestinal, un absceso y una perforación de colon, con riesgo vital constatado, agregando que sustanciado el procedimiento administrativo, la Intendencia de Prestadores de Salud acogió el reclamo mediante Resolución Exenta IP/N°3205, de 14 de julio de 2023, formulando además cargo por infracción al artículo 141, inciso penúltimo, del DFL N°1, de 2005, precisando que posteriormente, mediante Resolución Exenta IP/N°655, de 25 de enero de 2024, se impuso a la recurrente una multa de 700 Unidades Tributarias Mensuales. Los recursos de reposición y jerárquico deducidos por la [redacted] fueron rechazados mediante Resoluciones Exentas IP/N°7703, de 11 de diciembre de 2024, y SS/N°179, de 14 de febrero de 2025, respectivamente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

A continuación, y en relación con los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la reclamación, la Superintendencia de Salud refiere en primer término, y en cuanto a la supuesta infracción al principio de congruencia, que la referencia al inciso final del artículo 141 del DFL N°1, en la parte resolutiva de la Resolución Exenta IP/N°655, corresponde a un mero error de transcripción, toda vez que tanto el cargo formulado como los considerandos de dicha resolución se refieren en forma constante e inequívoca al inciso penúltimo, agregando que dicho error fue subsanado expresamente por las resoluciones posteriores que resolvieron los recursos administrativos deducidos, y que la recurrente no impugnó oportunamente tal discrepancia al deducir dichos recursos.

En cuanto a la prescripción de la acción sancionatoria, la recurrida afirma que el plazo aplicable es de cinco años contado desde la ocurrencia de la infracción, conforme a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República fijada en el Dictamen N°24.731, de 12 de septiembre de 2019, y a la jurisprudencia de la Corte Suprema, por lo que descarta categóricamente la tesis de la recurrente que propugna un plazo de seis meses.

Manifiesta en relación con el decaimiento del procedimiento administrativo, que dicha institución carece de consagración legal, no encontrando asidero en norma alguna del ordenamiento jurídico positivo, invocando al respecto el artículo 40 de la Ley N°19.880, que establece taxativamente las causales de término del procedimiento administrativo, entre las cuales no figura el decaimiento, existiendo jurisprudencia reiterada de la Corte de Apelaciones y Corte Suprema que han desestimado de manera uniforme dicha alegación.

Argumenta en cuanto a la imposibilidad de aplicar la Ley de Urgencia que la ausencia de certificación médica formal no obsta a que la condición de urgencia pueda determinarse a partir de la revisión posterior de los registros clínicos, conforme al Dictamen N°90.762, de 2014, de la Contraloría General de la República, precisando que los propios protocolos internos de la [redacted], específicamente el documento

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

de ingreso al Servicio de Urgencia, establecen la emisión automática de pagarés según la categorización realizada por el enfermero de triage, con anterioridad a toda intervención médica, lo que configura un condicionamiento de la atención de salud expresamente prohibido por el artículo 141, inciso penúltimo, del DFL N°1, de 2005.

Afirma en lo referido a la falta de motivación y al caso fortuito como eximentes de responsabilidad que la responsabilidad infraccional se determina desde una perspectiva organizacional, siendo irrelevante el estado de ánimo del infractor, arguyendo finalmente y en cuanto a la alegada desproporción de la multa, que la sanción de 700 UTM se enmarca dentro del rango legalmente establecido de 10 a 1.000 UTM, siendo adecuada a la gravedad de la conducta y a la condición de reincidente de la recurrente.

Por estas consideraciones, solicita en definitiva que se rechace el presente recurso de reclamación en todas sus partes, con costas;

Tercero: Que el presente reclamo constituye un mecanismo de control de los actos de la Administración que se traduce en un instrumento destinado a promover la revisión de sus actuaciones con miras a verificar que las mismas se ajusten a la legalidad o que sean tributarias de la ley que está llamada a regirlas;

Cuarto: Que en la especie se ha interpuesto el reclamo que prevé el artículo 113 del Decreto con Fuerza de Ley 1 del año 2005, del Ministerio de Salud, el que establece lo siguiente:

"*En contra de las resoluciones o instrucciones que dicte la Superintendencia podrá deducirse recurso de reposición ante esa misma autoridad, dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la fecha de la notificación de la resolución o instrucción.*

La Superintendencia deberá pronunciarse sobre el recurso, en el plazo de cinco días hábiles, desde que se interponga.

En contra de la resolución que deniegue la reposición, el afectado podrá reclamar, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, ante la Corte de Apelaciones que corresponda, la que deberá pronunciarse en cuenta sobre la admisibilidad del reclamo y si

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

éste ha sido interpuesto dentro del término legal. Admitido el reclamo, la Corte dará traslado por quince días hábiles a la Superintendencia.

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

Para reclamar contra resoluciones que impongan multas, deberá consignarse, previamente, en la cuenta del tribunal, una cantidad igual al veinte por ciento del monto de dicha multa, que no podrá exceder de cinco unidades tributarias mensuales, conforme al valor de éstas a la fecha de la resolución reclamada, la que será aplicada en beneficio fiscal si se declara inadmisible o se rechaza el recurso. En los demás casos, la consignación será equivalente a cinco unidades tributarias mensuales, vigentes a la fecha de la resolución reclamada, destinándose también a beneficio fiscal, en caso de inadmisibilidad o rechazo del recurso.

La resolución que expida la Corte de Apelaciones será apelable en el plazo de cinco días, recurso del que conocerá en cuenta una Sala de la Corte Suprema, sin esperar la comparecencia de las partes, salvo que estime traer los autos 'en relación'".

De esta manera, el presente reclamo constituye un mecanismo de control de los actos de la Administración que se traduce en un instrumento destinado a promover la revisión de sus actuaciones con miras a verificar que las mismas se ajusten a la legalidad.

Quinto: Que el reclamo de autos se funda, en primer lugar, en la infracción al principio de congruencia, desde que la multa se sustenta en el artículo 141, inciso final, del DFL N° 1, de 2005, esto es, haber supuestamente consultado sistemas de información comercial, en circunstancias que ni el reclamo original, ni los cargos formulados, ni la prueba rendida versaron sobre tal conducta, sino únicamente sobre la

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

recepción de un pagaré en garantía, por lo que la sanción carece de causa y de sustento fáctico.

Al efecto, resulta necesario tener en cuenta que el reclamo de ilegalidad previsto en el artículo 113 ya citado corresponde a un procedimiento contencioso administrativo mediante el cual se impugna la resolución sancionatoria de la Superintendencia de Salud, siendo misión de esta Corte determinar si dicha entidad ha actuado dentro de su competencia y si su decisión se ha ajustado o no al marco legal vigente, de lo que sigue que dicha reclamación no constituye una instancia para extender la controversia a nuevas alegaciones no formuladas en la etapa administrativa, pues la competencia de esta Corte se extiende estrictamente a la revisión de lo ya resuelto, lo que impone la desestimación de su primer fundamento.

Sexto: Que, a su turno, la segunda alegación que funda este reclamo postula que la acción sancionatoria de la autoridad reclamada había prescrito con anterioridad a su ejercicio, para lo cual resulta útil consignar los siguientes hechos o hitos no controvertidos o que constan de los antecedentes acompañados:

1º.- El cargo formulado en contra de la reclamante consistió en la exigencia de la suscripción de un pagaré como condición para la atención de urgencia de [redacted], acto que tuvo lugar el 19 de septiembre de 2022.

2º.- El reclamo administrativo que dio origen al procedimiento fue presentado ante la Superintendencia de Salud el 18 de octubre del mismo año.

3º.- Los cargos en contra de la reclamante fueron formulados por la Intendencia de Prestadores de Salud mediante Resolución Exenta IP 3205, de 14 de julio de 2023, es decir, más de 9 meses después de la fecha en que se habría condicionado la atención.

4º.- La sanción fue finalmente impuesta por Resolución Exenta IP 655, de 25 de enero de 2024, ratificada por Resolución Exenta IP 7703, de 11 de diciembre de 2024, de la Intendenta de Prestadores de Salud y

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

confirmada por la Resolución Exenta SS 179, de 14 de febrero de 2025, de la Superintendencia de Salud.

Séptimo: Que, así entonces, para determinar si en la especie la potestad sancionatoria de la autoridad se encontraba prescrita a la fecha de formulación de cargos, es necesario fijar el momento desde el cual debe contarse el respectivo plazo de prescripción.

Al efecto, viene al caso considerar que el inciso 7 del artículo 173 del Decreto con Fuerza de Ley 1 de 2005, de Salud, prohíbe a los prestadores exigir a los beneficiarios, en los casos de atenciones de urgencia certificadas, dinero, cheques u otros instrumentos financieros para garantizar el pago, o condicionar de cualquier otra forma dicha atención.

Así, la conducta que la norma reprime consiste en exigir o condicionar la atención a la entrega de una garantía; verbo rector que describe una acción instantánea, que se consuma, por ende, en el momento mismo en que el prestador formula la exigencia, sin que la norma sancione la mera subsistencia posterior del instrumento financiero obtenido con ocasión de ella, como postula la reclamada en su informe.

Octavo: Que, asentado el punto anterior, cabe referirse a cuál es el plazo de prescripción aplicable a la infracción imputada.

Al respecto, se debe tener presente que, ante la ausencia de una regla especial sobre la materia en el Decreto con Fuerza de Ley 1, de 2005, de Salud, se han sostenido en esta sede dos tesis: una primera, según la cual corresponde aplicar supletoriamente el plazo de seis meses previsto para las faltas en el artículo 94 del Código Penal; y una segunda, conforme a la cual correspondería aplicar el plazo de cinco años que, para las acciones ordinarias, contempla el artículo 2515 del Código Civil, tesis esta última que la Contraloría General de la República vino a adoptar, modificando su criterio anterior, mediante el Dictamen 24731, de 12 de septiembre de 2019.

Al respecto, esta Corte estima que, con independencia de lo sostenido por la Contraloría General de la República en el dictamen recién citado -cuyos pronunciamientos, por lo demás, obligan a los

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

órganos de la Administración del Estado, pero no vinculan a los tribunales de justicia en el ejercicio de su función jurisdiccional- el plazo que corresponde aplicar en la especie es, en todo caso, el de seis meses.

En efecto, tanto la potestad punitiva penal como la potestad sancionadora administrativa constituyen manifestaciones de un mismo poder punitivo estatal, el que se encuentra sujeto a similares principios y garantías, atendida la similitud sustancial que existe entre la pena y la sanción administrativa, en tanto ambas se diferencian, principalmente, por un criterio cualitativo relativo a la menor entidad del injusto administrativo frente al penal; criterio que ha sido reconocido por la Contraloría General de la República, entre otros Dictámenes, en el 14571, de 2005, y por el Tribunal Constitucional en sentencia de 26 de agosto de 1996 dictada en causa rol 244 -considerando 9°-, y en la dictada el 27 de julio de 2006 en causa rol 480 -considerando 5°-. Pues bien, la falta penal constituye la expresión de mínima entidad dentro del sistema punitivo estatal propiamente tal, reservada por el legislador para las conductas de más leve reproche que, no obstante ello, siguen estando sujetas a las garantías propias del proceso penal y a la imposición de penas, y aun así prescribe extintivamente, conforme al artículo 94 del Código Penal, en el breve término de seis meses.

No resulta, entonces, coherente con la lógica y la unidad del sistema sancionador del Estado sostener que una mera infracción administrativa -de menor disvalor que una falta penal y sustanciada, además, sin las garantías propias del proceso penal- pueda perseguirse por la Administración durante un plazo casi diez veces superior, como es el de cinco años. Semejante solución invertiría la relación de proporcionalidad que debe existir entre la entidad del ilícito y la extensión temporal de la potestad persecutoria, confiriendo a la Administración un margen de persecución más amplio que el que el propio legislador reservó para el ejercicio del *ius puniendi* penal en su manifestación más benigna, lo que a la vez resulta en una diferencia arbitraria contraria a la igual protección en el ejercicio de los derechos

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

que asegura el artículo 19 nro. 2, de la Constitución Política de la República, en perjuicio precisamente del infractor administrativo, que queda así en una posición más desmedrada que la de quien comete ilícito penal.

A lo anterior se suma que la solución civilista, fundada en el artículo 2515 del Código Civil, importa aplicar al ámbito punitivo administrativo una regla concebida para regular obligaciones patrimoniales de naturaleza esencialmente distinta a las que subyacen al ejercicio de una potestad sancionadora, lo que se aviene mal con el estatuto garantista que debe informar a esta última.

En consecuencia, por las razones expuestas, el plazo de prescripción aplicable a la acción sancionatoria deducida en contra de la reclamante es el de seis meses establecido en el artículo 94 del Código Penal.

Noveno: Que, sentado lo anterior, la acción sancionatoria se encontraba prescrita a la fecha en que la Intendencia de Prestadores de Salud formuló cargos en contra de la reclamante. En efecto, entre el día 19 de septiembre de 2022, en que tuvo lugar hecho constitutivo de la infracción, y el día 14 de julio de 2023, fecha de la Resolución Exenta que formuló el cargo respectivo, transcurrieron más de 9 meses, plazo que excede holgadamente el término de seis meses ya aludido.

En consecuencia, la acción sancionatoria ejercida en contra de la reclamante se encontraba prescrita a la fecha en que se formuló el cargo, por lo que, al haber discurrido la autoridad en sentido contrario, incurrió en un actuar ilegal por desatender las normas legales que resultaban aplicables en la especie, aun de modo supletorio; por lo que se acogerá el reclamo interpuesto por [redacted] y se dejará, en consecuencia, sin efecto la resolución reclamada.

Décimo: Que no se continuarán analizando las restantes alegaciones del reclamo, por resultar inconducente hacerlo atendido lo concluido precedentemente,

Por estas consideraciones y visto además lo dispuesto en el artículo 113 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2005 del Ministerio

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

de Salud, **se acoge**, sin costas, el reclamo interpuesto por [redacted] contra la Resolución Exenta IP N° 655, de 25 de enero de 2024, dictada por la Intendencia de Prestadores de Salud, debiendo esta autoridad dictar otra en su reemplazo que discurra sobre la base de que la acción sancionatoria se encuentra prescrita.

Asimismo, por su conexión con la referida Resolución entendiendo que, conforme lo resuelto por la Corte Suprema al declarar admisible el reclamo de autos, éste también ha sido dirigido en su contra, y a fin de resguardar la regularidad del procedimiento administrativo, se deja sin efecto, además, la Resolución Exenta SS/N° 179 de 14 de febrero de 2025.

Comuníquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Redacción de la ministra Graciela Gómez Quitral.

No firma el Ministro señor Fernando Ignacio Carreño Ortega, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por encontrarse ausente.

N° Contencioso Administrativo-156-2025.

Graciela Del Carmen Gómez Quitral
Ministro
Corte de Apelaciones
Veintinueve de septiembre de dos mil veintiséis
13:15 UTC-3

Matías Felipe De La Noi Merino
Ministro
Corte de Apelaciones
Veintinueve de septiembre de dos mil veintiséis
13:11 UTC-3

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: FXKDXQWLVP

Pronunciado por la Tercera Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Graciela Gomez Q., Matias [redacted] De La Noi M. Santiago, veintinueve de septiembre de dos mil veintiseis.

En Santiago, a veintinueve de septiembre de dos mil veintiseis, 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

Código: FXKDXQWLVP