

que el interés común de las partes es la recuperación de la salud, siendo este el objetivo en la práctica de la medicina; debiéndose, en consecuencia, de forma obligatoria fomentar una cultura de auténtica información al paciente en todos los establecimientos de salud, sean públicos, privados o mixtos.

3. Disponer la publicación del presente Acuerdo que constituye precedente administrativo de observancia obligatoria en el Diario Oficial El Peruano y en el Portal Web de la Superintendencia Nacional de Salud, [www.susalud.gob.pe](http://www.susalud.gob.pe).

4. Encargar a la Secretaría Técnica del Tribunal comunicar el presente Acuerdo al Superintendente Nacional de Salud.

5. Dispensar al presente Acuerdo del trámite de lectura y aprobación previa del Acta.

Firmado:

JOSÉ ANTONIO, ARÓSTEGUI GIRANO  
Presidente del Tribunal

JUAN CARLOS BUSTAMANTE ZAVALA  
Vocal

CHRISTIAN GUZMÁN NAPURÍ  
Vocal

LEYSSER LUGGI, LEÓN HILARIO  
Vocal

JOSÉ HUGO RODRÍGUEZ BRIGNARDELLO  
Vocal

CARLOS MANUEL QUIMPER HERRERA  
Vocal

ENRIQUE ANTONIO VARSÍ ROSPIGLIOSI  
Vocal

CECILIA DEL PILAR CORNEJO CABALLERO  
Secretaría Técnica del Tribunal

1724788-1

**Acuerdan establecer precedente administrativo de observancia obligatoria sobre la aplicación de la caducidad en el procedimiento trilateral sancionador**

**EN SESIÓN DE SALA PLENA N° 014-2018 DE FECHA 23 DE NOVIEMBRE DE 2018, LOS VOCALES DEL TRIBUNAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD –SUSALUD, HAN ADOPTADO EL SIGUIENTE ACUERDO N° 007-2018:**

**PRECEDENTE ADMINISTRATIVO DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL SANCIONADOR.**

El señor Presidente del Tribunal informó a los miembros del Tribunal que en Sesión de Sala Plena N° 006-2018 de fecha 19 de abril de 2018, se acordó emitir un criterio que uniformice las diversas interpretaciones que existen sobre la aplicación de la caducidad en los procedimientos trilaterales sancionadores, y que constituya un precedente administrativo sobre la base de lo expresado por los vocales en la referida sesión, al existir un vacío legal en el artículo 237-A<sup>1</sup> de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, modificada por el Decreto Legislativo N° 1452; y, habiendo presentado el Vocal Dr. Christian Guzmán la última versión de la citada propuesta, la misma se deja al debate y consideración de la Sala Plena del Tribunal, a fin de que luego del debate correspondiente sea aprobado.

**ANTECEDENTES**

1. El artículo 237-A° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incorporado

por el Decreto Legislativo N° 1272 y modificado por el Decreto Legislativo N° 1452, establece la figura jurídica de la caducidad del procedimiento sancionador, a través de la cual se determina el tiempo máximo dentro del cual se debe instruir y resolver -incluso notificar- un procedimiento sancionador iniciado de oficio, por lo que dicha figura -por el mero transcurso del tiempo- inhabilita legalmente a la autoridad administrativa para proseguir con el procedimiento administrativo sancionador que fue iniciado, sin importar la etapa en que se encuentre; o, exigir la resolución de sanción dispuesta y aún no notificada oportunamente.

En virtud de ello, es necesario identificar si la referida figura jurídica podría ser aplicable tanto al procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio como al procedimiento trilateral sancionador seguido ante la Superintendencia Nacional de Salud; advirtiéndose un vacío legal sobre este aspecto en la normativa legal.

2. El artículo 237-A° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272 y modificado por el Decreto Legislativo N° 1452, recoge la figura procesal de la caducidad del procedimiento sancionador y señala expresamente lo siguiente:

“Artículo 237-A°.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador.-

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

(...). (Subrayado y resaltado agregado).

3. De la lectura del articulado precedentemente citado, se advierte que la figura jurídica de la caducidad se aplica para aquellos procedimientos administrativos sancionadores iniciados de oficio. Al respecto, el artículo 235° de la Ley N° 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, establece en su numeral 1) que “el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia”.

4. El artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General –LPAG, hace referencia a los procedimientos administrativos sancionadores iniciados de oficio; al respecto, esto equivale a una tautología porque los procedimientos –PAS siempre son de oficio. Este Tribunal como órgano de segunda instancia recibe procedimientos en los que advierte que ya operó la caducidad, siendo que actualmente la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización –SAREFIS, viene aplicando la caducidad, erróneamente, a los procedimientos trilaterales sancionadores, afectando con ello al tercero con legítimo interés (usuario o consumidor) que activa el inicio del procedimiento y participa en este; siendo aplicable en estos casos sólo el silencio administrativo.

<sup>1</sup> El artículo 237-A sobre la caducidad del procedimiento sancionador, fue incorporado a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante Decreto Legislativo N° 1272 del 21 de diciembre de 2016.

**ANÁLISIS**

1. Conforme a la definición contemplada en el numeral 1 del artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la caducidad procede únicamente en aquellos procedimientos sancionadores iniciados de oficio, sin comprender a los procedimientos bilaterales en general (incluyendo a aquellos con connotaciones sancionadoras como los tramitados ante la Superintendencia Nacional de Salud-SUSALUD).

2. Sobre el particular, resulta pertinente señalar que respecto de los procedimientos sancionadores tramitados ante la Superintendencia Nacional de Salud -SUSALUD, el artículo 9° del Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD-RIS, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2014-SA, establece que el inicio del procedimiento administrativo sancionador sólo podrá sustentarse en: a) la supervisión o vigilancia a una IAFAS, IPRESS o UGIPRESS; o, b) la queja interpuesta ante SUSALUD<sup>2</sup>.

3. En el primer supuesto, expresado en el numeral precedente, el Reglamento de Supervisión de SUSALUD aplicable a las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2015-SA, en su artículo 12° numeral 12.3, señala que la Intendencia de Protección de Derechos en Salud-IPROT, también cuenta con la facultad de llevar a cabo una supervisión, mediante la intervención de oficio o a solicitud de parte, cuyo resultado podría generar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador -PAS; mientras que, en el segundo supuesto, el Reglamento para la Atención de Reclamos y Quejas de los Usuarios de las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS públicas, privadas o mixtas, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2016-SA, establece el procedimiento de evaluación e investigación respecto de los hechos materia de queja, cuyo resultado, según su artículo 40°, podría generar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, que en el caso del artículo 11° del Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD -RIS<sup>3</sup>, sería un procedimiento trilateral sancionador.

4. Asimismo, cabe precisar que el Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud, en su Sesión de Sala Plena N° 015-2016, adoptó el Acuerdo 012-2016 de fecha 09 de agosto de 2016, a través del cual estableció el siguiente criterio a tomar en cuenta por los órganos de primera instancia:

1. "Todo cuestionamiento efectuado por un usuario o tercero administrado sobre materias de salud ante la Intendencia de Protección de Derechos en Salud-IPROT no conlleva necesariamente el inicio de un procedimiento trilateral sancionador.

2. Únicamente cabe iniciar un procedimiento trilateral sancionador en el caso establecido por el inciso b) del artículo 9° del Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD-RIS, es decir cuando una queja presentada ante SUSALUD por un usuario o tercero legitimado afectado motiva un informe técnico de la Intendencia de Protección de Derechos en Salud-IPROT, que contiene la configuración de infracciones a las normas de protección de los usuarios en su relación de consumo en materia de salud; debiendo cumplir previamente la queja con los requisitos establecidos en el Reglamento para la Atención de los Reclamos y Quejas de Usuarios de las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS respectivo.

En los demás casos, referidos a la supervisión, vigilancia o denuncia respecto a una IAFAS, IPRESS y UGIPRESS, cuyo encausamiento genera una intervención de oficio por parte de SUSALUD, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 034-2015-SA, se podrá iniciar un procedimiento administrativo sancionador, en caso de advertirse la comisión de infracciones a las normas de salud; sin intervención del usuario afectado, quien no sería parte del procedimiento.

(...)"

5. En consecuencia, únicamente cabe iniciar un procedimiento trilateral sancionador cuando lo sustenta el Informe de una queja tuitiva; siendo que en los demás casos, se podría generar el inicio de un procedimiento

administrativo sancionador propiamente dicho, sin la intervención del usuario afectado, quien no sería parte del procedimiento, como sucede en el caso de la supervisión o vigilancia o intervención de oficio a una IAFAS, IPRESS o UGIPRESS.

6. Al respecto, este Tribunal reconoce que, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en un procedimiento trilateral pueden generarse sanciones, con lo cual podría afirmarse que estos procedimientos denominados como mixtos resultarían ser eminentemente bilaterales, debiéndose aplicar principios provenientes del procedimiento administrativo sancionador a aquellos ámbitos sancionadores que se presenten.

7. Por tanto, en atención a lo antes expuesto, se tiene que los procedimientos bilaterales sancionadores contemplados en el Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD-RIS, son procedimientos bilaterales con características sancionadoras que son impulsados en atención a la queja presentada por un usuario, quien busca la satisfacción de un interés concreto y particular, lo cual no sucede en los procedimientos administrativos sancionadores -PAS puros iniciados de oficio.

8. Además, según lo dispuesto por el numeral 105.1 del artículo 105 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General -LPAG, el denunciante no es parte del PAS ni interacciona para nada en este, en cambio en el procedimiento trilateral sancionador de SUSALUD, el quejoso (usuario o consumidor) sí interviene, presenta apelación, alegatos, etc., con lo cual se sustenta el carácter trilateral del procedimiento.

9. El usuario o consumidor al presentar su queja pretende una medida correctiva, por ende la diferencia del procedimiento trilateral respecto del PAS (procedimiento administrativo sancionador) está en el interés, toda vez que la actividad del primero es producto de una queja, motivada por un interés particular o privado. La LPAG si bien establece la caducidad para los procedimientos iniciados de oficio (PAS), los cuales poseen un interés público o común y persiguen una sanción por el

<sup>2</sup> REGLAMENTO DE INFRACCIONES Y SANCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. DECRETO SUPREMO N° 031-2014-SA.

Artículo 9°.- Inicio del PAS.- El inicio del procedimiento administrativo sancionador sólo podrá sustentarse en:

a. Supervisión o Vigilancia a una IAFAS, IPRESS o UGIPRESS: Cuando se advierta la presunta comisión de infracciones, la ISIAFAS, ISIPRESS, IPROM, o IID remitirán a IFIS, el Informe Final de Supervisión o Informe Técnico de Vigilancia o el Informe relacionado al cumplimiento de la normatividad en materia de información por parte de las IAFAS, IPRESS o UGIPRESS, respectivamente, recomendando el inicio del PAS. Asimismo, acompañarán todos los actuados en el proceso de supervisión o vigilancia, debidamente ordenados y foliados en expediente único.

b. Queja interpuesta ante SUSALUD: Como resultado de la interposición de una queja presentada por un usuarios o tercero legitimado, la IPROT remitirá a la IFIS el Informe Técnico de Queja, para que ésta evalúe el inicio del PAS. Asimismo, acompañará todos los actuados en el proceso de reclamo y queja, debidamente ordenados y foliados en expediente único.

(...)

<sup>3</sup> REGLAMENTO DE INFRACCIONES Y SANCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. DECRETO SUPREMO N° 031-2014-SA.

Artículo 11°.- Procedimiento Trilateral Sancionador.- Cuando el PAS se inicie de acuerdo a lo establecido en el literal 9.b del artículo 9 del presente Reglamento, el usuario afectado o que potencialmente pudiera verse afectado, o el tercero legitimado con facultades para disponer derechos de los consumidores afectados o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores, pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos contra la Resolución que deniegue el inicio del procedimiento y contra cualquier otra Resolución impugnada que les produzca agravio.

El usuario constituido como parte, o el tercero legitimado con facultades para disponer derechos de los consumidores afectados, podrán conciliar la controversia surgida con la IAFAS o IPRESS, cuando se trate de derechos disponibles, incluso durante la tramitación del PAS, trayendo como consecuencia la culminación del mismo.

El PAS podrá continuar de oficio si del análisis de los hechos se considera que se podría estar afectando intereses de terceros o el interés general.

incumplimiento normativo, sin embargo, en SUSALUD el procedimiento trilateral sancionador es uno especial, porque interviene el tercero (usuario) buscando tutela administrativa motivada por un interés particular, por lo que su inicio ya no es de oficio, pues incluso aquél tiene la atribución de impugnar en caso de denegación del trámite de su queja; lo que no sucede en un PAS puro.

10. En consecuencia, cuando estamos ante un procedimiento que posee características del procedimiento trilateral y del PAS, es necesario conciliar la naturaleza sancionadora con la finalidad que persigue un tercero que se convierte en parte de un procedimiento sancionador, porque el quejoso es un administrado que tiene un interés particular o privado en el procedimiento, diferente al interés público o común, y tiene derecho a la tutela administrativa en materia de salud.

11. Además, cabe agregar que en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados de oficio (PAS puros), el mecanismo de defensa que tiene el administrado ante el transcurso del tiempo sin que la autoridad administrativa resuelva su caso, es la caducidad del procedimiento; en cambio, en el procedimiento trilateral (PT), el mecanismo de defensa que tiene todo administrado es el silencio administrativo, el cual resulta aplicable a estos procedimientos.

Por la figura del silencio administrativo, que no es ficto sino una ficción jurídica y que fue creada como un instrumento de protección de los administrados ante una administración que incumple los plazos legales para resolver una petición o recurso administrativo, el recurrente puede dar por desestimada tácitamente su pretensión por el mero transcurso del tiempo que genera el vencimiento del plazo, quedando abierta la posibilidad de hacer valer su petitorio en la vía jurisdiccional y no tener que esperar indefinidamente a que la autoridad administrativa cumpla sus funciones y resuelva su caso.

12. De otro lado, haciendo una comparación con el proceso judicial, se advierte que si bien en el proceso civil judicial se incorpora al tercero con interés, sin embargo, éste no activa el procedimiento, en cambio en SUSALUD sí lo activa, pues la Superintendencia Adjunta de Promoción y Protección de Derechos en Salud -SADERECHOS le da trámite al procedimiento que este tercero origina y que continúa incluso hasta la segunda instancia con la intervención de dicho tercero con interés (usuario o consumidor), por lo que no resulta equiparable la referida figura procesal de la vía judicial.

13. De allí que la aplicación de la caducidad del procedimiento únicamente debe restringirse a los procedimientos sancionadores propiamente dichos, en los que no existe la intervención de un usuario afectado, como sucede en el caso de la supervisión o vigilancia o intervención de oficio a una IAFAS, IPRESS o UGIPRESS; pues los procedimientos trilaterales sancionadores son iniciados a petición de parte por una queja interpuesta ante la Intendencia de Protección de Derechos en Salud-IPROT.

14. Por consiguiente, en atención a los fundamentos antes expuestos y considerando el supuesto negado que el procedimiento sancionador y el trilateral especial de SUSALUD tienen las mismas características, lo cual origina que a ambos deba aplicarse la caducidad del procedimiento, entonces, con ese criterio ¿el tercero, usuario o consumidor, con interés legítimo, qué protección de sus derechos en salud tendrá?

15. Al respecto, los miembros de la Sala Plena del Tribunal de SUSALUD, son de la opinión que resulta necesario aprobar un precedente administrativo de observancia obligatoria sobre el asunto, con el cual queden protegidos el paciente, su familia y el usuario o consumidor, en cuanto a sus derechos en salud; y cuya aplicación sea cumplida no sólo por SAREFIS sino por todos los agentes involucrados. La caducidad está precisada para favorecer a un supuesto infractor en un procedimiento administrativo sancionador en donde no hay una tercera parte, porque si ésta existiera la caducidad conllevaría a perjudicar a este tercero con interés, quien fue el que inició el procedimiento porque detectó la infracción.

del Tribunal reunidos en Sala Plena, por unanimidad, Acordaron establecer el siguiente criterio de interpretación que constituye precedente administrativo de observancia obligatoria:

1. La caducidad del procedimiento sancionador, regulada por el artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272 y modificado por Decreto Legislativo N° 1452, procede únicamente para aquellos procedimientos administrativos sancionadores que son iniciados de oficio -PAS puros; no siendo de aplicación para aquellos procedimientos trilaterales sancionadores, que son tramitados ante la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, cuyas características son especiales.

2. En el caso que un procedimiento iniciado ante la primera instancia como uno trilateral sancionador, posteriormente, se reconduzca como un procedimiento administrativo sancionador de oficio -PAS, a este último se aplicarán las reglas de la caducidad del procedimiento establecidas por la Ley acotada en el numeral precedente.

3. Disponer la publicación del presente Acuerdo que constituye precedente administrativo de observancia obligatoria en el Diario Oficial El Peruano y en el Portal Web de la Superintendencia Nacional de Salud, [www.susalud.gob.pe](http://www.susalud.gob.pe).

4. Encargar a la Secretaría Técnica del Tribunal comunicar el presente Acuerdo al Superintendente Nacional de Salud.

5. Dispensar al presente Acuerdo del trámite de lectura y aprobación previa del Acta.

Firmado:

JOSÉ ANTONIO, ARÓSTEGUI GIRANO  
Presidente del Tribunal

JUAN CARLOS BUSTAMANTE ZAVALA  
Vocal

CHRISTIAN GUZMÁN NAPURÍ  
Vocal

LEYSSER LUGGI, LEÓN HILARIO  
Vocal

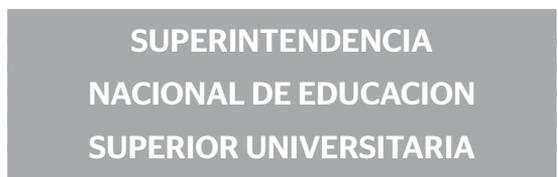
JOSÉ HUGO RODRÍGUEZ BRIGNARDELLO  
Vocal

CARLOS MANUEL QUIMPER HERRERA  
Vocal

ENRIQUE ANTONIO VARSÍ ROSPIGLIOSI  
Vocal

CECILIA DEL PILAR CORNEJO CABALLERO  
Secretaria Técnica del Tribunal

1724788-2



**Disponen la publicación en el Portal Institucional de la Sunedu del proyecto de “Modelo de Licenciamiento del Programa de Pregrado de Medicina” y del proyecto de “Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento del Programa de Pregrado de Medicina”, con su exposición de motivos**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO  
N° 164-2018-SUNEDU/CD**

Lima, 19 de diciembre del 2018

**ACUERDO N° 007-2018:**

Visto y considerando los fundamentos antes expuestos, luego de un amplio debate, los Vocales