

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Protección Al Consumidor**

**TITULO: LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD – SUSALUD.  
COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE.**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Protección al  
Consumidor**

Autor: Carla Lizeth Zanelli Ramón

Asesor: Alex Sosa Huapaya

Código de alumno: 20074762

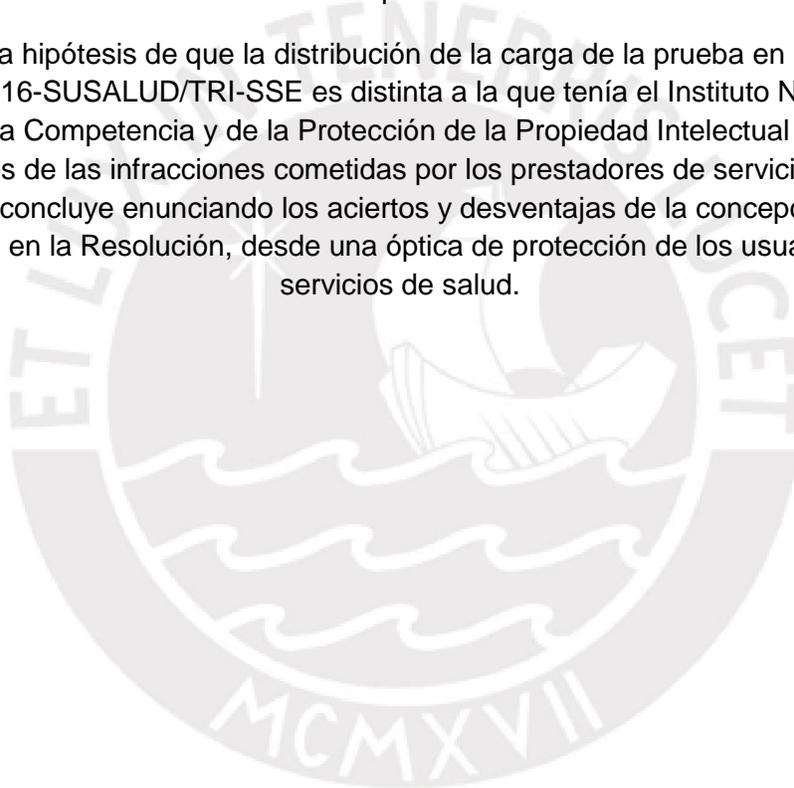
2017

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, a propósito de la Resolución N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE, emitida por el Tribunal de SUSALUD, que versa sobre infracciones presuntamente cometidas por una Institución Prestadora de Servicios de Salud – IPRESS pública.

La justificación de dicha investigación se encuentra en los cambios en la normativa de protección al consumidor en materia de salud, que le otorgó competencia a SUSALUD para conocer las infracciones cometidas por las entidades prestadoras de servicios de salud públicas.

Se parte de la hipótesis de que la distribución de la carga de la prueba en la Resolución N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE es distinta a la que tenía el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, para efectos de las infracciones cometidas por los prestadores de servicios de salud privados. Se concluye enunciando los aciertos y desventajas de la concepción que tiene SUSALUD en la Resolución, desde una óptica de protección de los usuarios de los servicios de salud.



La carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD. Comentarios a la Resolución N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE.

1. Introducción
2. La carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD respecto de las infracciones en la prestación de servicios de salud cometidas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS.
  - 2.1 La potestad sancionadora de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD respecto de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS
    - 2.1.1 Antecedentes de la potestad sancionadora administrativa respecto de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS
    - 2.1.2 La potestad sancionadora de SUSALUD respecto de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS públicas
  - 2.2 La carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD
    - 2.2.1 Breve descripción del procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD. El procedimiento trilateral sancionador.
    - 2.2.2 Anotaciones sobre la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD
3. La carga de la prueba en la Resolución N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE
4. Conclusiones
5. Bibliografía

# **La carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD. Comentarios a la Resolución N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE.**

## **1. Introducción**

El presente artículo tiene como objetivo analizar la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD a propósito de la Resolución N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE, emitida por el Tribunal de SUSALUD, que versa sobre infracciones presuntamente cometidas por una Institución Prestadora de Servicios de Salud – IPRESS pública.

En primer término, se examinará la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD respecto de las infracciones en la prestación de servicios de salud cometidas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS. Para ello, se revisarán los antecedentes de la potestad sancionadora administrativa en materia de salud y de protección de los usuarios de los servicios de salud. Luego de ello, se describirá la actual regulación, que le otorgó competencia a SUSALUD, específicamente la regulación sobre las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS.

En segundo lugar, se realiza una breve descripción de la estructura del procedimiento administrativo sancionador de su SUSALUD, así como el denominado procedimiento trilateral sancionador. Luego, se analiza las implicancias en la carga de la prueba, de acuerdo a la naturaleza de los procedimientos enunciados.

Finalmente, se analizará la carga de la prueba en la Resolución N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE, estableciendo diferencias con la concepción que se tenía cuando estas infracciones eran de competencias de INDECOPI, concluyendo sobre los aciertos y desventajas de dicha concepción, desde una óptica de protección de los usuarios de los servicios de salud.

## **2. La carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD respecto de las infracciones en la prestación de servicios de salud cometidas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS.**

En virtud de lo dispuesto por la Ley N° 30073, publicada el 09 de agosto de 2013, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud, se dictó el Decreto Legislativo 1158, Decreto Legislativo que dispone medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud, publicado el 06 de diciembre de 2013, el cual dio origen a la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD.

En la mencionada norma jurídica se le atribuyó competencia a dicha entidad para conocer las infracciones cometidas por los prestadores de servicios de salud, modificándose la competencia atribuida por la Ley 29751, Código de Protección y defensa del Consumidor, al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), en lo concerniente a los servicios de salud<sup>1</sup>.

Teniendo ello en consideración, se procederá a analizar la potestad sancionadora otorgada a SUSALUD respecto los prestadores de servicios de salud, los que de acuerdo a dicha norma jurídica se denominan Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS. Asimismo, el procedimiento administrativo sancionador de la precitada entidad, a efectos de determinar la carga de la prueba.

### **1.1 La potestad sancionadora de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD respecto de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS**

#### **1.1.1 Antecedentes de la potestad sancionadora administrativa respecto de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS**

---

<sup>1</sup> Artículo 68.- Responsabilidad por la prestación de servicios de salud

68.1 El establecimiento de salud es responsable por las infracciones al presente Código generadas por el ejercicio negligente, imprudente o imperito de las actividades de los profesionales, de los técnicos o de los auxiliares que se desempeñen en el referido establecimiento, sin perjuicio de las responsabilidades que les correspondan a estos.

Como señala Quijano Caballero, la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, tuvo su origen en la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud – SEPS, creada mediante la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social, publicada el 17 de mayo de 1997. El artículo 14, estableció que el objeto de la SEPS era autorizar, regular y supervisar el funcionamiento de las Entidades Prestadoras de Salud y cautelar el uso correcto de los fondos por éstas administrados. Asimismo, indicaba que la SEPS era un Organismo Público Descentralizado del Sector Salud, con personería de derecho público interno; con autonomía funcional, administrativa y financiera<sup>2</sup>.

De acuerdo con el artículo 13 de dicha norma jurídica, las Entidades Prestadoras de Salud son definidas como las empresas e instituciones públicas o privadas distintas del IPSS (ahora ESSALUD), cuyo único fin es el de prestar servicios de atención para la salud, con infraestructura propia y de terceros, sujetándose a los controles de la SEPS. En tal sentido, la competencia de la SEPS se encontraba en el ámbito de la Seguridad Social, abarcando entidades privadas y públicas.

Más adelante, la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud publicada el 09 de abril de 2009, creó en su artículo 9 la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud –SUNASA, sobre la base de la SEPS, como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de Salud, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Ésta estaba encargada de registrar, autorizar, supervisar y regular a las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud, así como supervisar a las instituciones prestadoras de servicios de salud en el ámbito de su competencia<sup>3</sup>.

Respecto del empleo de la potestad sancionadora a los establecimientos médicos, resulta importante mencionar el Decreto Supremo N° 013-2006-

---

<sup>2</sup> QUIJANO CABALLERO, Oscar Ítalo. “Potestad Sancionadora Administrativa en Materia de Salud”. Derecho & Sociedad. Lima, 2015, número 45, p.140.

<sup>3</sup> Ibídem.

Sa, Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo, publicado el 25 de junio de 2006, en tanto su artículo 134 le otorgó dicha competencia a las Direcciones Regionales de Salud y las Direcciones de Salud<sup>4</sup>.

De conformidad con el artículo 15, se entendía por establecimientos de salud aquellos que realizan, en régimen ambulatorio o de internamiento, atención de salud con fines de prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, dirigidas a mantener o restablecer el estado de salud de las personas. El artículo 16, los clasificaba de acuerdo al tipo de prestación que brindaban en: a) Establecimientos de atención ambulatoria; y b) Establecimientos de internamiento. De igual manera, el artículo 91, definía a los servicios médicos de apoyo como establecimientos que brindan servicios complementarios o auxiliares de la atención médica, que tienen por finalidad coadyuvar en el diagnóstico y tratamiento de los problemas clínicos. Pueden funcionar independientemente o dentro de un establecimiento de internamiento. Luego enunciaban una serie de servicios de dicho tipo. De esta manera, la potestad sancionadora era aplicable a todos los establecimientos de salud, por el hecho de brindar dicha prestación.

Las infracciones se consignaron en el artículo 132 y las sanciones, que comprendían la amonestación y cierre en el 133. Sin embargo, siguiendo a Quijano Caballero, en la práctica dicha potestad no se empleó pues no se emitió ninguna norma jurídica a efectos de determinar la escala de multas para cada tipo de infracción<sup>5</sup>.

### **1.1.2 La potestad sancionadora de SUSALUD respecto de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS**

Como ya se indicó, es el Decreto Legislativo 1158, el cual dio origen a la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD en el marco de las facultades otorgadas por la Ley 30073, Ley que delega en el Poder

---

<sup>4</sup> QUIJANO CABALLERO, Oscar Ítalo. Op cit. p. 141.

<sup>5</sup> Ibídem.

Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud, publicada el 09 de agosto de 2013. El artículo 2 de dicha norma estableció que se sustituiría para todo efecto legal la denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud – SUNASA por la de Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD. La concibe como un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Salud, que cuenta con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. El artículo 6 indica que SUSALUD es una entidad desconcentrada y sus competencias son de alcance nacional, encontrándose bajo su competencia todas las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud – IAFAS así como todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

El artículo 8 recoge las funciones generales de SUSALUD, Así, el numeral 1 expresa lo siguiente: promover, proteger y defender los derechos de las personas al acceso a los servicios de salud, supervisando que las prestaciones sean otorgadas con calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad, con independencia de quien las financie, así como los que corresponde en su relación de consumo con las IAFAS o IPRESS, incluyendo aquellas previas y derivadas de dicha relación. El numeral 16, de otro lado indica: conocer con competencia primaria y alcance nacional, las presuntas infracciones a las disposiciones relativas a la protección de los derechos de los usuarios en su relación de consumo con las IPRESS y/o IAFAS, incluyendo aquellas previas y derivadas de dicha relación.

De conformidad con el artículo 7, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) son aquellos establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo, públicos, privados o mixtos, creados o por crearse, que realizan atención de salud con fines de prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y/o rehabilitación; así como aquellos servicios complementarios o auxiliares de la atención médica, que tienen por finalidad coadyuvar en la prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y/o rehabilitación de la salud.

Así, se entendería que se han establecido dos categorías de IPRESS: la primera estaría definida como “aquellos establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo, públicos, privados o mixtos, creados o por crearse, que realizan atención de salud con fines de prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y/o rehabilitación”, y la segunda como “aquellos servicios complementarios o auxiliares de la atención médica, que tienen por finalidad coadyuvar en la prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y/o rehabilitación de la salud”. Sin embargo, el problema radica en que, los establecimientos de salud y los servicios de apoyo son dos categorías distintas, de acuerdo con en el Decreto Supremo N° 013-2006-SA, Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo. De otro lado, la segunda categoría recogida por el Decreto Legislativo 1158 es en realidad la definición de los servicios médico de apoyo del artículo 91 del Decreto Supremo N° 013-2006-SA. En todo caso debió recogerse las definiciones del precitado Reglamento, pues evidentemente la norma jurídica pretende recoger dos categorías distintas: establecimientos de salud “principales” y “complementarios”.

Finalmente, cabe mencionar que la transferencia de la competencia de INDECOPI a SUSALUD, en lo concerniente a la potestad sancionadora y aplicación de medidas correctivas, respecto de las presuntas infracciones a las disposiciones relativas a la protección de los derechos de los usuarios en su relación de consumo de los servicios de salud, quedó supeditada a la aprobación de determinados cuerpos normativos y documentos de gestión, como el Cuadro de Asignación de Personal- CAP; el Reglamento de Infracción y Sanciones - RIS<sup>6</sup>; la implementación del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud, y la aprobación del Reglamento que determine el procedimiento de transferencia de funciones del INDECOPI a SUSALUD, según lo dispuesto por la Quinta Disposición Complementaria Transitoria.

## **1.2 La carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD**

---

### **1.2.1 Breve descripción del procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD. El “procedimiento trilateral sancionador”.**

El Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD fue aprobado por Decreto Supremo 031-2014-SA. A continuación se hará una breve descripción del procedimiento administrativo sancionador - PAS de SUSALUD, refiriéndonos solo a las presuntas infracciones que pudieran cometer las IPRESS.

El inicio del procedimiento, de acuerdo al artículo 9, puede sustentarse en dos actos. El primero, recogido en el literal a, es la Supervisión o Vigilancia a una IPRESS, por parte de la Intendencia de Supervisión de IPRESS- ISIPRESS, la Intendencia de Promoción de Derechos en Salud – IPROM o la Intendencia de Investigación y Desarrollo - IID, las cuales emiten un Informe Final de Supervisión, Informe Técnico de Vigilancia o el Informe relacionado al cumplimiento de la normatividad en materia de información por parte de las IPRESS, respectivamente. El segundo acto, de acuerdo al literal b, es una queja interpuesta ante SUSALUD, presentado por un usuario o tercero legitimado, frente a la cual la Intendencia de Protección de Derechos en Salud emite el Informe Técnico de Queja.

El artículo 2, definiciones y acrónimos, indica que la Intendencia de Fiscalización y Sanción – IFIS es el órgano instructor del procedimiento administrativo sancionador. Se encuentra facultad para recomendar el inicio del PAS, así como la imputación de cargos y la recomendación de dictado de medidas de carácter provisional. Igualmente, le corresponde evaluar los descargos presentados, disponer la actuación de pruebas y elaborar el informe inicial y final de instrucción que elevará a la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización para que esta resuelva según sus atribuciones.

El órgano resolutorio es la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización – SAREFIS. Tiene competencia para resolver el inicio del

PAS, su archivo y el fin de la primera instancia, puede dictar medidas de carácter provisional, aplicar sanciones y/o medidas correctivas.

La segunda instancia, con la cual se pone fin a la sede administrativa, es el Tribunal de SUSALUD.

El Reglamento en su artículo 11 enuncia el procedimiento trilateral sancionador. Establece que si el PAS se inicia en virtud a una queja; un usuario afectado o potencialmente afectado; o un tercero legitimado. – el artículo 2 lo define como la asociación de consumidores o usuarios que actúan en representación de sus asociados o poderdantes, o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores-, estos pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos impugnativos correspondientes. Asimismo, indica que en este supuesto, el usuario constituido como parte o el tercero legitimado podrán conciliar cuando se trate de derechos disponibles, incluso durante la tramitación del PAS, trayendo como consecuencia su culminación. Sin perjuicio de ello, se indica que éste puede continuar de oficio si del análisis de los hechos se considera que se podría estar afectando intereses de terceros o el interés general.

El plazo de prescripción de las infracciones es de 4 años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó si fuera una acción continuada.

Si se pretende clasificar al procedimiento según el impulso inicial que le da origen<sup>7</sup>, el Reglamento describe a un procedimiento administrativo de oficio pues este es promovido por una decisión de la actuación propia de la Administración, a fin de tutelar el interés público<sup>8</sup>. Cabe preguntarnos si el denominado procedimiento trilateral sancionador, al “iniciarse” como

---

<sup>7</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los procedimientos administrativos: contribución para su útil clasificación. En: La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Lima, Palestra, 2011, p. 222.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

consecuencia de la intervención de un usuario o tercero legitimado, tiene una naturaleza distinta.

Siguiendo a Martin Tirado, que cita a Morón Urbina<sup>9</sup>, la Ley 27444, Ley del Procedimiento administrativo General recoge dos procedimientos especiales: el procedimiento sancionador y el procedimiento trilateral. El primero tiene como finalidad canalizar el ejercicio del *ius puniendi*, realizar investigaciones sobre los hechos y eventualmente imponer sanciones administrativas<sup>10</sup>. El segundo, en cambio, es el procedimiento seguido entre dos o más administrados ante la Administración, destinado a resolver los conflictos entre los mismos<sup>11</sup>.

Estos se diferencian principalmente en la intensidad de la intervención administrativa, siendo mayor en el procedimiento sancionador que el trilateral; la relación procedimental entre los sujetos, pues en el primer caso es bilateral y en el segundo triangular; la posibilidad de establecer mecanismos de autocomposición de intereses o fórmulas conciliadoras en la decisión del procedimiento<sup>12</sup>.

El artículo 235 de la Ley 27444 señala lo siguiente:

**Artículo 235.- Procedimiento sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

(...)

1. 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.

---

<sup>9</sup> MARTIN TIRADO, Richard. "El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores". Praeceptum. Año 1. Número 1. Lima. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, 2014, p. 52-53

<sup>10</sup> MARTIN TIRADO, Richard. Op cit. p.79

<sup>11</sup> GUZAMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. Lima, Pacífico Editores, 2013, p. 765.

<sup>12</sup> MARTIN TIRADO, Richard. Op cit. p.53

Luego, el procedimiento sancionador siempre se inicie de oficio. Si bien se menciona a la denuncia –entendida de acuerdo con el artículo 105 como un derecho del administrado- , ésta solo es una circunstancia a valorar para la administración que solo después de realizar las indagaciones respectivas determinará el inicio del procedimiento. Así, el denunciante no puede ser considerado como parte. Así, la potestad de conciliar o de desistirse que se le otorga, no implica el fin del procedimiento pues la administración puede seguir tramitándolo si observa la afectación de intereses de terceros o el interés público.<sup>13</sup>

Por lo expuesto, en el denominado Procedimiento Trilateral Sancionador de SUSALUD, si bien el usuario o tercer legitimado puede incoar la acción de la administración e incluso conciliar, ello no implica que se configuren como parte del procedimiento sancionador, calificando éstos como meros denunciantes.

### **1.2.2 Anotaciones sobre la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador de SUSALUD.**

De acuerdo con Cabrera, a través de la carga de la prueba se determina a cuál de las partes se dirige el requerimiento de proponer, preparar y suministrar las pruebas en el proceso<sup>14</sup>.

Considerando que en el procedimiento sancionador de SUSALUD se está frente al ejercicio del *ius puniendi*, resulta necesario el cumplimiento de los diversos principios recogidos en la Ley 27444, los cuales funcionan como garantías a fin de que la actuación de la administración se realice de manera ordenada<sup>15</sup>.

En tal sentido, es la Administración la que debe cumplir con probar la efectiva comisión de la infracción, de acuerdo con el principio de

---

<sup>13</sup> MARTIN TIRADO, Richard. Op cit. p.68-72

<sup>14</sup> CABRERA ACOSTA, Benigno Humberto. Teoría General del Proceso y de la prueba, Ibañez, 1996, p.365

<sup>15</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Lima, BNP, 2015, p. 13.

causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 230 de la Ley 27444, recayendo la carga de la prueba en ella. La relación con el derecho constitucional a la presunción de inocencia así se materializa en el ámbito del derecho administrativo Sancionador.

**3. La carga de la prueba en la Resolución N° 006-2016-SUSALUD/TRI-SSE**

**4. Conclusiones**



**5. Bibliografía**

CABRERA ACOSTA, Benigno Humberto. Teoría General del Proceso y de la prueba, Ibañez, 1996.

GUZAMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. Lima, Pacífico Editores, 2013.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Lima, BNP, 2015.

MARTIN TIRADO, Richard, 2014. “El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores”. Praeceptum. Año 1. Número 1. Lima. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los procedimientos administrativos: contribución para su útil clasificación. En: La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Lima, Palestra, 2011.

QUIJANO CABALLERO, Oscar Ítalo. “Potestad Sancionadora Administrativa en Materia de Salud”. Derecho & Sociedad. Lima, 2015, número 45, 135-148 pp.

