

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Análisis a la fundamentación del Tribunal de SUSALUD en la Resolución N°
015-2021-SUSALUD/TRI-PSE

**Trabajo de suficiencia profesional para obtener el título profesional de
ABOGADO**

Autor

Rubén Alejandro Taipe Chávez

Revisor

Luis García Westphalen

Lima, 2021

RESUMEN

El presente Informe analiza la resolución N° 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE, emitida por el Tribunal de SUSALUD donde se resuelve dar por Infundado en todos sus extremos el recurso de apelación presentado por la IPRESS Hospital Alcides Carrión a la Resolución Final en procedimiento trilateral sancionador de la SAREFIS, bajo Exp. Pas N° 0189-2019, mediante la cual se impone una sanción de 47.68 UIT por haber postergado injustificadamente un tratamiento médico. Mediante este Informe, se analiza los criterios utilizados por la SAREFIS y el Tribunal encontrando problemas de debido procedimiento en relación a la motivación y se cuestiona el método utilizado para determinar el cumplimiento de un hecho imputable. A raíz de ello, además de analizar la infracción cuestionada, se realiza una revisión a cada argumento emitido por el Tribunal aportando al contenido de los principales temas encontrados como la razonabilidad o non bis in idem. Finalmente, concluyo que la Resolución del Tribunal padece de un inadecuado tratamiento de revisión de hechos y aporto recomendaciones sobre cómo aproximarnos al contenido probatorio suficiente para la calificación de la infracción de postergación injustificada al acceso de los usuarios a las prestaciones de salud en el caso puntual de inacción de las IPRESS y confirmación posterior de diagnósticos.

ABSTRACT

This Report analyzes resolution No. 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE, issued by the SUSALUD Court where it is resolved to consider as unfounded the appeal presented by the IPRESS Hospital Alcides Carrión to the Final Resolution in SAREFIS trilateral sanctioning procedure, under Exp. PAS No. 0189-2019, through which a fine of 47.68 UIT is imposed for having an unjustifiably postponed medical treatment. Through this Report, the criteria used by SAREFIS and the Court are analyzed, finding due process problems in relation to motivation, and the method used to determine compliance with an attributable fact is questioned. As a result, in addition to analyzing the violation in question, a review is made of each argument issued by the Court, contributing to the content of the main issues found, such as reasonableness or non bis in idem. Finally, I conclude that the Court's Resolution suffers from an inadequate factual review treatment and provide recommendations on how to approach the content of sufficient evidence to qualify the violation of unjustified postponement of users' access to health benefits in the specific case of inaction of the IPRESS and subsequent confirmation of diagnoses.

ÍNDICE ANALÍTICO

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN	1
III.	IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	2
IV.	IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	5
V.	ANÁLISIS DEL CASO	7
	5.1. La aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador en SUSALUD	
	5.2. El Principio de Razonabilidad a la luz de los eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa	
	5.2.1 Sobre el contenido de los Principios de Razonabilidad	
	5.2.2 Sobre los eximentes de responsabilidad y la respuesta del Tribunal	
	5.2.3 Sobre el contenido de la apelación y motivación aparente del Tribunal	
	5.3. El Principio <i>non bis in idem</i> en el procedimiento administrativo sancionador	
	5.3.1 Criterios Jurisprudenciales del <i>non bis in idem</i>	
	5.3.1.1 Vertiente Material y Procesal del Principio non bis in idem	
	5.3.2 <i>Non bis in idem</i> : dualidad de la sanción administrativa y concurrencia con la pena	
	5.4. El debido procedimiento en la resolución del Tribunal de SUSALUD: una adecuada evaluación a lo desarrollado por la SAREFIS	
VI.	CONCLUSIONES	25
VII.	RECOMENDACIONES	26
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	27

I. INTRODUCCIÓN

Este Informe Jurídico abarca la Resolución N° 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE, emitida por el Tribunal de SUSALUD donde se resuelve dar por Infundado en todos sus extremos el recurso de apelación presentado por la IPRESS Hospital Alcides Carrión a la Resolución Final en procedimiento trilateral sancionador de la SAREFIS, bajo Exp. Pas N° 0189-2019, mediante la cual se impone una sanción de 47.68 UIT por haber postergado injustificadamente un tratamiento médico. El objetivo de esta investigación radica en la revisión de la argumentación utilizada tanto por Tribunal de SUSALUD como de la SAREFIS en la calificación de una infracción con el objetivo de dar claridad al contenido probatorio que debe contener los órganos resolutivos para considerar una sanción administrativa. Para ello, se revisan los hechos del caso considerados en el Procedimiento Administrativo Sancionador, los criterios de cuantificación de las sanciones y el debido procedimiento utilizado por la SAREFIS y ratificado por el Tribunal de SUSALUD. Asimismo, se concluye emitiendo recomendaciones sobre como aproximarse a la infracción descrita con el objetivo de motivar adecuadamente una este tipo de infracción considerando que se trata de un supuesto específico donde se involucran solo las IPRESS y no existe certeza del origen de un diagnóstico confirmado.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN

El análisis de la Resolución materia de controversia resulta relevante debido a que involucran temas tan sensibles como el del acceso a la salud y de las prestaciones de salud en general, luego de que el administrado del caso vea mermada su salud como consecuencia de una postergación injustificada en su tratamiento por parte de una serie de IPRESS públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien la presente Resolución nos permite un acercamiento a los problemas mencionados en el párrafo precedente, también nos permite cubrir un análisis profundo sobre una serie de problemas jurídicos en el ámbito administrativo, como el uso del principio *Non bis in idem*, la motivación insuficiente y la razonabilidad de la pena.

Con ello en mente, la elección de esta Resolución busca un estudio minucioso de los argumentos usados por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao y de la

respuesta otorgada por el Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de una grave vulneración a la salud de un ciudadano.

III. HECHOS RELEVANTES DEL CASO

A continuación, se desarrollarán los hechos relevantes entre la controversia generada por un ciudadano peruano, cuyo nombre se mantiene en anonimato, y a quien nos referiremos en adelante como “el administrado” y la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, la IPRESS Clínica Javier Prado S.A. y la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas -INEN (en adelante, las denunciadas) ante la Superintendencia Nacional de Salud (en adelante, SUSALUD).

1. Denuncia

Con fecha 12 de febrero de 2018, el administrado solicita la intervención de SUSALUD ante las denunciadas, sustentando su denuncia en los siguientes hechos:

- En los primeros días de abril del año 2015, el administrado acude al servicio de cardiología de la IPRESS Hospital Nacional Alcides Carrión por un dolor precordial continuo. Como consecuencia de la evaluación, el administrado es hospitalizado y programado con la realización de un cateterismo.
- El 24 de abril del 2015, fue trasladado a la IPRESS Clínica Javier Prado S.A. para la realización de un *bypass aorto coronario y arteria radial* ante la presencia de muerte súbita. El 29 de mayo de 2015 es dado de alta con fiebre, supuración continua de la herida operatoria y diagnóstico de *Mediastinitis*, con tratamiento a base de corticoides y con instrucción de asistir a la IPRESS Hospital Nacional Alcides Carrión para limpieza de herida quirúrgica, debido a la falta de cobertura SIS en la Clínica y por no constituir una emergencia médica.
- El 19 de noviembre del 2015, el administrado es hospitalizado en la IPRESS Hospital Nacional Alcides Carrión, donde es diagnosticado con *osteomielitis de esternón* y procedieron a realizarle limpieza de pus y retiro de alambres del *bypass*, sin retiro del esternón por indicar que no resultaba necesario. Este tratamiento continuo sin ninguna variación hasta el 07 de enero del 2017, donde confirman el diagnóstico de *osteomielitis de esternón y clavícula* luego de una resonancia magnética. A continuación, el administrado es referido a la IPRESS

Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (en adelante, INEN) debido al nivel resolutivo que mantiene.

- Casi 3 meses después, el 17 de marzo de 2017, el INEN comunica que no pueden intervenir al administrado por no ser un caso oncológico. El 11 de diciembre de 2017, una nueva resonancia magnética de control es efectuada por el servicio de infectología de la IPRESS Hospital Nacional Dos de Mayo, encontrándose *osteomielitis extendida a la clavícula derecha y al saco costal izquierdo*, por lo que no resultaba posible una intervención quirúrgica por su nivel de complejidad y solo se indican tratamientos paliativos sin detener avance de infección.

2. Del traslado a la IFIS e inicio del Procedimiento Trilateral Sancionador

Ocurridos los hechos anteriormente descritos, el 08 de febrero del 2019, la Intendencia de Protección de Derechos en Salud (en adelante, la IPROT) remite a la Intendencia de Fiscalización y Sanción (en adelante, la IFIS) los siguientes informes: I) Informe N° 01305-2018/IPROT, a través del cual se brinda la Conclusión de Queja respecto de la IPRESS Clínica Javier Prado S.A. y II) Informe N° 03053-2018/IPROT, a raíz del cual se brindará el Informe Final de Queja respecto de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión y el INEN.

Con fecha 16 de abril del 2019, con **Resolución N° UNO** bajo Expediente PAS N° 189-2019, se da inicio al Procedimiento Trilateral Sancionador seguido por el administrado contra la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión y el INEN por los presuntos hechos infractores:

- Respecto al Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, el Hecho Imputado N° 1: “Postergar injustificadamente el acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad (...)”
- Respecto del INEN, el Hecho Imputado N° 2: “Postergar injustificadamente el acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad (...)”

Con fecha 13 de agosto del 2020, se emite la **Resolución N° TRES, Resolución Final en el Procedimiento Trilateral Sancionador**, mediante la cual la Superintendencia Adjunta de Fiscalización y Sanción (en adelante, SAREFIS) dispuso lo siguiente:

- I) **IMPONER** a la IPRESS Hospital Daniel Alcides Carrión una multa de cuarenta y siete punto sesenta y ocho (47.68) UIT por el cargo del Hecho Imputado N° 1.
- II) **ABSOLVER** de responsabilidad administrativa al Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 2.

3. Recurso de apelación contra la Resolución N° TRES, Resolución Final en el Procedimiento Trilateral Sancionador

El 14 de setiembre de 2020, la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao (en adelante, “La procuraduría”), en representación de la IPRESS Hospital Daniel Alcides Carrión, presenta recurso de apelación contra la Resolución Final, señalando los siguientes argumentos:

- I) La resolución impugnada era nula debido a que afectaba los principios de razonabilidad y presunción de licitud, debido a que la primera instancia administrativa no consideró que la sanción debería estar orientada a conseguir el fin pretendido por la ley y que la medida adoptada debe guardar relación con el fin que se trata de proteger, teniendo en cuenta la inexistencia de los siete (7) criterios previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General¹.
- II) La resolución impugnada era nula porque afectaba el principio *non bis idem*², debido a que el administrado planteó una conciliación ante una demanda de

¹ D.S. N° 004-2019-JUS. T.U.O. de la Ley 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 257.- Eximentes y Atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.

b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.

c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.

d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.

e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.

b) Otros que se establezcan por norma especial.”

² D.S. N° 004-2019-JUS. T.U.O. de la Ley 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.- La potestad sancionadora de todas las entidades esta regida adicionalmente por los principios especiales:

(...)

11. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.”

indemnización por daños y perjuicios por la suma ascendente a S/. 100 000.00 (cien mil y 00/100 soles).

- III) La resolución impugnada era nula porque contenía una motivación insuficiente y/o deficiente, debido a que la primera instancia administrativa indica que postergó injustificadamente el acceso a la prestación de salud y, contradictoriamente, afirma que efectuó la intervención quirúrgica, tratamiento mediante curaciones y cumplió con la hospitalización necesaria. En ese sentido, la procuraduría afirma haber cumplido las atenciones médicas necesarias, a diferencia del INEN que negó la prestación del servicio luego de unas semanas y resultó absuelta de responsabilidad administrativa.

El 08 de octubre de 2020, por Resolución N° CUATRO del Expediente PAS N° 189-2019, la SAREFIS concede el recurso de apelación contra la Resolución Final, Resolución N° TRES, y notificada a cada una de las partes.

4. Resolución del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD

Con fecha 19 de febrero del 2021, mediante Resolución N° 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE, El Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud confirma la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador – Resolución N° TRES, que sancionó administrativamente a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 1, consistente en la postergación injustificada del acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad, indicando lo siguiente:

- A. Sobre la supuesta afectación al principio de *non bis in ídem*: INFUNDADO
- B. Sobre la supuesta motivación insuficiente y/o deficiente: INFUNDADO
- C. Sobre la supuesta afectación a los principios de razonabilidad y de presunción de licitud: INFUNDADO

IV. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

Los problemas jurídicos identificados en la Resolución N° 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE serán tratados de la siguiente manera:

Problema Jurídico 1: ¿Se violó el principio de razonabilidad si la administración no consideró que la aplicación de la sanción se encuentra orientada a conseguir el fin pretendido por la ley y la omisión de los siete (7) criterios previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre razonabilidad y el uso de eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones al momento de graduar la multa administrativa?

- ¿Qué es el principio de razonabilidad?
- ¿Cuáles son los eximentes y atenuantes de responsabilidad?
- ¿Cuál es la metodología del cálculo de la sanción?
- ¿Omitir alguno de los criterios en el análisis de la graduación constituye una causal eximente de responsabilidad?

Problema Jurídico 2: ¿Se violó el principio *non bis in idem* debido a que se planteó una conciliación?

- ¿Qué es el principio *Non bis in Idem*?
 - o El principio en el ámbito administrativo: presupuestos operativos
 - o Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional
- La conciliación y los medios alternativos para poner fin al procedimiento administrativo sancionador
 - o ¿Puede una invitación a conciliar posponer un Procedimiento Administrativo Sancionador?

Problema Jurídico 3: ¿La resolución apelada violó el principio del debido procedimiento al contener una motivación insuficiente y/o deficiente luego de afirmar que se postergó injustificadamente el acceso a la prestación de salud, a pesar de haber brindado prestaciones de salud al administrado?

- ¿Cómo se configura el principio del debido procedimiento en relación a la argumentación cuestionada por la apelación?

V. ANÁLISIS DEL CASO

1. La aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador en SUSALUD

Para el presente Informe, y como introducción necesaria para el análisis de los principios que serán detallados a continuación, la Super Intendencia Nacional de Salud (SUSALUD) es la institución encargada de proteger los derechos de salud de cada peruano con potestad para actuar sobre todas las instituciones Prestadoras de Salud (IPRESS), así como las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS), públicas, privadas y mixtas del país.

Para tal efecto, sustituye la Superintendencia Nacional de Aseguramiento de Salud (SUNASA) y detalla sus funciones a través del Decreto Legislativo N° 1158, promulgado el 06 de diciembre del 2013, donde se observa lo siguiente:

“Artículo 8.- Funciones Generales

Son funciones de la Superintendencia Nacional de Salud las siguientes:

- 1. 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 correspondan en su relación de consumo con las IAFAS o IPRESS, incluyendo aquellas previas y derivadas de dicha relación.*

(...)

- 7. Supervisar y Registrar a las IPRESS”*

En cuanto al inicio de su vigencia, la Quinta Disposición Complementaria Transitoria establece la continuidad de competencias en manos de INDECOPI hasta la emisión del Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) y la implementación del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud.

Ante ello, en virtud de lo estipulado por el Decreto Supremo N° 026-2015-SA³, INDECOPI mantuvo competencia para atender y resolver infracciones a los derechos de los usuarios en servicios de salud hasta el 13 de agosto del 2015, siendo posible presentar

³ Decreto Supremo que aprueba Reglamento del Procedimiento de Transferencia de Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI a la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, en el marco del Decreto Legislativo N° 1158

denuncias ante esta institución hasta el 17 de agosto del 2017, contemplando el periodo de dos (02) años para la prescripción de estos casos.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 031-2014-SA, se aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Salud, la cual dispone una lista de sanciones a IPRESS, IAFAS y UGIPRESS calificando los actos sancionables en tres niveles: “leves”, “graves” y “muy graves”.

En aplicación de los principios que se desarrollarán en los siguientes capítulos, cabe agregar que nuestro ordenamiento ha precisado criterios a considerar en la imposición de sanciones. Sin embargo, existen sectores que son regulados de forma especial en su potestad sancionadora, como el de salud, ambiental, educación, entre otros. Para ellos, se ha establecido criterios de graduación que han sido desarrollados a través de sus organismos reguladores, técnicos especializados o tribunales, etc.

Es así que, en el referido Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD, se establece una escala de infracciones y sanciones antes descrita y se señalan los siguientes criterios de graduación:

“SUB-CAPÍTULO II

CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES

Artículo 31.- Criterios para la graduación de sanciones

Para efectos de la graduación de una sanción SUSALUD debe tomar en cuenta la naturaleza de la acción u omisión y los criterios siguientes:

- a. Beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción;*
- b. Probabilidad de detección de la infracción;*
- c. Daño resultante o potencial de la infracción; y,*
- d. Los demás criterios previstos en el numeral 230.3 del artículo 230 de la LPAG.”*

Para finalizar este apartado, se precisa que la existencia de la escala de infracciones y sanciones establecido y los criterios para la graduación de sanciones encontrados en el RIS de SUSALUD no significa que haya una ausencia de evaluación de los principios indicados en la LPAG, sino que la tipificación de sanciones debe desarrollar todos estos elementos de manera conjunta, según las potestades de SUSALUD.

2. El Principio de Razonabilidad a la luz de los eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa

2.1. Sobre el contenido de los Principios de Razonabilidad

Como primer punto de análisis, nos corresponde adentrarnos al principio de razonabilidad, en tanto, siguiendo la argumentación realizada por la Procuraduría, no se habría respetado este principio debido a que la primera instancia administrativa no consideró que la sanción debería estar orientada a conseguir el fin pretendido por la ley y que la medida adoptada debe guardar relación con el fin que se trata de proteger.

En primer lugar, debemos recurrir a la Ley General de Procedimiento Administrativo (LPAG), precisamente en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar, el cual define el principio de razonabilidad de la siguiente forma:

*“1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, **califiquen infracciones, impongan sanciones**, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”.* (sombreado es nuestro).

A partir de esta definición podemos extraer tres requisitos que deben tomarse en consideración al analizar el contenido de este principio:

- a. Se aplica este principio a decisiones de una autoridad administrativa que realice los siguientes actos: i) creen obligaciones, ii) califiquen infracciones, iii) impongan sanciones, y iv) establezcan restricciones.
- b. Se aplica el principio a decisiones que deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida.
- c. Se aplica el principio a las decisiones de una autoridad administrativa para que mantenga la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar.

En suma, los requisitos “b” y “c” deben cumplirse en cada decisión de una autoridad administrativa mientras nos encontremos en alguno de los actos descritos en el requisito “a”. En el caso de análisis, efectivamente nos encontramos ante la calificación de una infracción y la imposición de una sanción, para lo cual la autoridad administrativa que emitió, la SAREFIS, contaba con las facultades para emitir la Resolución Tres Resolución

Final en el Procedimiento Trilateral Sancionador de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1158 y el Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD. Entonces, contando con la facultad suficiente y habiendo tomado una decisión sobre una infracción y una sanción, el punto controversial radica en el requisito “c”, quedando por analizar si la decisión de la Resolución Tres fue proporcional entre los medios a emplear (sanción) y el fin público que se debe tutelar. Con el anterior punto de inicio, debemos evaluar lo siguiente:

- ¿Fue proporcional la medida tomada?
- ¿Se tuteló el fin Público con la imposición de esta sanción?

En relación a la proporcionalidad de la medida tomada, elemento de vital importancia para comprender el principio de razonabilidad, resaltamos la opinión de Alfieri Luchetti (2009) como antecedente a la revisión de las opiniones del Tribunal Constitucional sobre estos principios. Luchetti concluye que, en el análisis del principio de razonabilidad, la evaluación de la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos puede realizarse con el uso del método de ponderación de derechos constitucionales o un análisis económico de benchmarking en tanto la relación de estos principios parte del hecho de que el análisis de la razonabilidad necesita, obligatoriamente, la evaluación de la debida proporción para garantizar una buena decisión administrativa.

Habiendo recogido ya la evaluación de este principio a partir de un análisis de lo descrito en la LPAG, debemos también aproximarnos a su contenido con lo descrito por el Tribunal Constitucional del Perú. Precisamente, en relación a la proporcionalidad a la que hace referencia la LPAG. Así, en el Expediente 0090-2004-2004-AA/TC, mediante el cual se dota de contenido a los Principios de razonabilidad y proporcionalidad:

35. (...) “La razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran. Así, la doctrina exige que se produzca una consonancia entre el hecho antecedente “creador” o “motivador” del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquél.

En consecuencia, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.

(...)

La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho ocasionante del acto estatal. En consecuencia, la proporcionalidad lo será cuando la razón del efecto sea deducible de la causa, o previsible a partir de ella.”

Adicionalmente, en la misma sentencia, el Tribunal indica que la razonabilidad puede ser analizada desde una vertiente cuantitativa y una cualitativa. En cuanto a la cuantitativa, precisa lo siguiente:

“(...) pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de éste en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etc.”

Es decir, para el caso que revisamos, corresponde un análisis de relación entre el hecho infractor y la sanción monetaria impuesta. En relación a la vertiente cualitativa, el Tribunal precisa lo siguiente:

“(...) pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los hechos generados por las personas. Así, su objeto será la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias, y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias.”

En otras palabras, el principio de razonabilidad en su vertiente cualitativa, analiza si la consecuencia jurídica es homóloga a otras con antecedentes similares. De ambas vertientes indicadas por el Tribunal Constitucional, entonces, el principio de razonabilidad observa de forma obligatoria la proporcionalidad entre la gravedad de la infracción cometida y la sanción impuesta en el procedimiento administrativo sancionador

Asimismo, en cuanto a la regla de proporcionalidad que debemos manejar para comprender mejor el alcance del principio de razonabilidad, el expediente N° 0261-2003-AA/TC del Tribunal Constitucional, agrega lo siguiente:

“3.2 (...) Para tal efecto, debe tenerse en cuenta la armonía y correspondencia en relación con la situación de hecho y la finalidad perseguida. En consecuencia, la diferenciación será válida si demuestra ser proporcional a la situación de hecho y a la finalidad perseguida. Más aun, a la base objetiva y razonable de la diferenciación debe añadirse la racionalidad. Ésta debe ser entendida como la necesidad de acreditar la adecuación del medio empleado por la ley con los fines perseguidos por ella. (...). A manera de colofón cabe señalar que la noción de igualdad ante la ley no se riñe con la existencia de normas diferenciadoras, a condición de que se acredite: (...) d)

razonabilidad, es decir, su admisibilidad desde la perspectiva de los preceptos, valores y principios constitucionales; e) racionalidad, es decir, coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue; y f) proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y finalidad”.

De la descripción que brinda el Tribunal sobre la regla de proporcionalidad, observamos una relación entre el principio de razonabilidad y de proporcionalidad, en tanto un pronunciamiento por parte de la administración exige que se analicen estos puntos de forma común. Esto último es visible también si volvemos al análisis del numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG sobre razonabilidad, debido a que coloca a la proporcionalidad como elemento necesario para tomar una decisión que respete el principio de razonabilidad; y, adicionalmente, en el recientemente citado Expediente N° 0261-2003-AA/TC, donde la razonabilidad se convierte en un elemento de decisión que ayudará a formar una regla de proporcionalidad.

En suma de todo lo mencionado, cotejamos que el principio de razonabilidad es un razonamiento lógico cargado del seguimiento normativo y de la proporcionalidad a la actuación de la administración. En ese sentido, cabe destacar lo descrito por Marcial Rubio (2005) sobre la razonabilidad:

“la razonabilidad no dependerá de lo que una persona pueda considerar correcto ni tampoco de lo que beneficie a una persona a un grupo pequeño. Sera razonable lo que la sociedad generalmente acepta como correcto o un grupo social específico en su conjunto y tiene que ver con valores y principios aceptados en la sociedad como válidos. Asimismo, la razonabilidad exige imparcialidad y justificación técnica para fundamentar las decisiones.

Finalmente, este principio involucra que se apliquen las mismas normas y se generen iguales consecuencias en las situaciones análogas, pues donde hay la misma razón hay el mismo derecho”

Asimismo, en relación a la relación existente en la razonabilidad y la proporcionalidad, Pedro Grandez (2010) señala que el principio de razonabilidad se encuentra integrado al principio de proporcionalidad y que uno de los presupuestos de esta integración radica en la exigencia de determinar la finalidad de la intervención en el derecho de igualdad. Por estos motivos, indica, el principio de razonabilidad ya estaría comprendido como presupuesto del principio de proporcionalidad.

Según lo expuesto, concluimos que tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la doctrina encuentran que el principio de razonabilidad y el principio de proporcionalidad mantienen una relación horizontal a partir de la cual deben extraerse conclusiones que encuentren sus puntos medios en la evaluación de un procedimiento sancionador llevado a cabo por la administración.

El segundo punto que debemos describir del análisis a lo descrito en la LPAG sobre el principio de razonabilidad es sobre el “fin público” o “interés general”. De acuerdo a lo indicado, el interés general es también un elemento a considerar, al igual que la proporcionalidad, para que la administración tome una decisión razonable.

Dicho eso, resulta pertinente citar algunas descripciones sobre el interés público de la mano del Tribunal Constitucional. Así, el Exp. N° 0090-2004-AA/TC indica:

11. El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.

(...)

Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo.

Como bien refiere Fernando Sainz Moreno (vide supra), en sí misma, la noción de “interés público” se distingue, aunque no se opone, a la noción de “interés privado”. Dicha distinción radica en que, por su capital importancia para la vida coexistencial, el interés público no puede ser objeto de disposición como si fuese privado.

Empero, el carácter público del interés no implica oposición ni desvinculación con el interés privado. No existe una naturaleza “impersonal” que lo haga distinto del que anima “particularmente” a los ciudadanos. Por el contrario, se sustenta en la suma de los intereses compartidos por cada uno de ellos. Por ende, no se opone, ni se superpone, sino que, axiológicamente, asume el interés privado. Es por eso que su preeminencia no surge de la valoración de lo distinto, sino de lo general y común.”

En el contexto de la evaluación a la Resolución N° 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE, el Tribunal confirma la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador – Resolución N° TRES que sancionó administrativamente a la IPRESS Hospital Nacional

Daniel Alcides Carrión, por lo que la evaluación a la sanción en relación al interés público puede orientarse en la medida que las sanciones son formas disuasorias de comportamientos similares y futuros que presente la IPRESS en cuestión.

Al respecto, Correa (2006) en su análisis sobre el contenido del interés público concluye que este interés debe contar con una serie de características:

“(…) que tenga contenidos estrechamente vinculados al bien común; que su aplicación contribuya a la realización de la dignidad humana, fortalezca los principios democráticos y la convivencia pluralista; que permita la evaluación de normas que contienen derechos y deberes constitucionales y legales, y que integre un proceso de toma de decisión, materializado por órganos del Estado.”

Resulta también notable cómo Correa aterriza la noción de interés público en un contexto de un Estado Social y Democrática, en virtud del cual se tiene como finalidad esencial la persona humana, su dignidad y los derechos fundamentales que ello involucra. En ese sentido, el interés público sirve como medio para reafirmar los valores que el ordenamiento jurídico promueve bajo el Estado Constitucional de Derecho.

2.2. Sobre los eximentes de responsabilidad y la respuesta del Tribunal

El Tribunal indica en su resolución que, al no haberse evaluado los siete (7) criterios utilizados en el T.U.O. de la LPAG sobre la razonabilidad, no estaríamos frente a un eximente de responsabilidad. Sobre lo indicado, resulta pertinente citar dicho contenido, ubicado en el artículo 248.3 del T.U.O de la LPAG:

“Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*
- b) La probabilidad de detección de la infracción;*
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- d) El perjuicio económico causado*
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”*

Asimismo, dentro de los eximentes ubicados en el marco de la responsabilidad administrativa contemplada en el TUO de la LPAG, encontramos las siguientes condiciones: 1) el caso fortuito; 2) obrar en cumplimiento de un deber legal; 3) la incapacidad mental debidamente comprobada; 4) la orden obligatoria de autoridad competente; 5) el error inducido por la administración y; 6) la subsanación voluntaria con anterioridad a la imputación de cargos, ubicados en el numeral 1 del artículo 257 del T.U.O de la LPAG.

Sobre lo anterior, cabe resaltar que el RIS de SUSALUD no presenta eximentes, pero sí atenuantes para el caso puntual de las IPRESS, para lo cual el Hospital Alcides Carrión tendría que haberse acogido al Régimen de Subsanación de Infracciones, lo que únicamente sirve como reducción de la pena en cualquiera de los tres tipos de infracciones que impone SUSALUD (Leve, Grave, Muy Grave)

Por lo tanto, es correcto lo indicado por el Tribunal de SUSALUD, ya que no se verifica en la normativa vigente que la ausencia del análisis de todos los criterios de razonabilidad configure un eximente de responsabilidad ni un atenuante de la sanción impuesta en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. De seguir con este razonamiento, eximir de responsabilidad administrativa a la IPRESS Hospital Alcides Carrión o a cualquier otra en similar situación evitaría la constitución de precedentes que, en un hipotético y posterior procedimiento sancionador, no podría accederse a las conductas agravantes en caso de reincidencia, lo que generaría un estado de impunidad ante una conducta claramente contraria a los derechos de salud del administrado.

2.3. Sobre el contenido de la apelación y motivación aparente del Tribunal

Finalmente procedemos a evaluar la respuesta del Tribunal en relación al contenido de la apelación y si se cumplieron las expectativas presentadas a través del recurso. En el desarrollo de esta, la Procuraduría presenta nulidad en relación a la razonabilidad de la medida, como contenido de su argumentación, señala que no se han evaluado los criterios establecidos en el numeral 3 del artículo N° 248 del TUO de la LPAG. Esto significa, de acuerdo al desarrollo realizado en los acápites anteriores, que la Procuraduría no se encuentra cuestionando, al menos en este apartado, si la infracción fue cometida o no por el Hospital Alcides Carrión, si no que cuestiona la cuantía de la sanción recibida mediante la Resolución N° 3 emitida por la SAREFIS.

Por lo tanto, el desarrollo esperado por parte del Tribunal de SUSALUD debería contener un análisis del método utilizado por la SAREFIS para determinar la cuantía de la sanción de la infracción y si ello se encuentra acorde a la normativa vigente. No obstante, la respuesta obtenida por parte del Tribunal de SUSALUD al declarar Infundado el recurso de apelación se resume en dos puntos:

- i) Confirmar que la Resolución N° 3 de la SAREFIS no ha considerado los 7 criterios indicados en el artículo 248 de la LPAG
- ii) Establecer que ya ha quedado en los antecedentes del Expediente que la IPRESS Hospital Alcides Carrión postergó injustificadamente una atención de salud y que el hecho de que solo se haya valorado 1 de los 7 criterios (el daño potencial) **no puede significar que nos encontremos ante un eximente de responsabilidad.**

En análisis de este Informe, sostenemos que la cuantía de la sanción impuesta es la adecuada, motivo por el que es correcto que se haya declarado Infundado el recurso en este extremo. Esto último, en tanto se hizo un adecuado seguimiento a la “Metodología de Cálculo de Sanciones aplicables a las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) y Unidades de Gestión de IPRESS(UGIPRESS)” establecida mediante Resolución de Superintendencia N° 099-2014-SUSALUD/S y modificada por Resolución de Superintendencia N° 133-2019-SUSALUD/S.

No obstante, la respuesta del Tribunal debió indicar, contrariamente a lo indicado en su Resolución, que **sí se valoraron todos los elementos indicados en el inciso N° 3 del artículo N° 248**, que en razón de la facultad sancionatoria de SUSALUD, dichos elementos se encuentran constatados en una Metodología de Cálculo que a través de una precisión matemática califica cada uno de los supuestos o criterios hasta conseguir un monto determinado como sanción, por lo que no cabe espacio para la discrecionalidad en ese aspecto.

En ese sentido, el artículo N° 8 de la Resolución de Superintendencia N° 099-2014-SUSALUD/S indica la fórmula de cálculo a partir de elementos que pueden ser contrastables con los criterios establecidos en el artículo 248 de la LPAG, tales como Daño potencial o resultantes de la infracción, perjuicio económico causado, beneficio ilícito esperado, intencionalidad de la conducta, reincidencia y probabilidad de detección de la infracción. Todos estos criterios son valorizados y contrastados acorde de la

gravedad de la infracción imputada, por lo que es incorrecto que solo se haya considerado el daño potencial o resultante como único criterio para establecer la sanción final de 47.68 UIT.

Aclarado ese espacio, también debemos percatarnos en la mención que hace el Tribunal a la exoneración de responsabilidad y pronunciarnos al respecto, ya que no es solicitado por la parte apelante que se genere una exoneración, ni que se cuestione la pertinencia de una sanción administrativa o no, sino únicamente de cuestionar los criterios de graduación de la sanción.

Sobre ese aspecto, valiéndonos de la sentencia del Exp. N° 00728-2008-PHC/TC⁴ considero de relevancia mencionar el contenido a la Motivación Aparente:

“(…)

*a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada **cuando la motivación** es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que **no responde a las alegaciones de las partes del proceso**, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.*

(…)” (sombreado es agregado)

Por lo antes citado, considero que nos encontramos ante una Motivación Aparente por parte del Tribunal, ya que no se ha respondido el extremo apelado por la Procuraduría, esto es, sobre los criterios para establecer la cuantía de la sanción, y porque se añadió una respuesta adicional sobre eximentes de responsabilidad, como si ello se tratase del fin buscado por la parte apelante.

3. El Principio *non bis in idem* en el procedimiento administrativo sancionador

Como continuación del análisis de los argumentos esgrimidos por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, nos encontramos ante la posición de que el Principio *non bis in idem*, en apariencia, vulneraría su propia naturaleza en el supuesto de que se

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional por recurso de agravio constitucional interpuesto por Giuliana Flor de María Llamoca Hilares de fecha 23 de noviembre de 2007

plantee de forma paralela una conciliación, como concretamente detallan los hechos del caso.

Esta argumentación carece de fundamentación en tanto la mencionada apelación presenta solo una Invitación a Conciliar como único elemento probatorio de la vulneración del Principio *non bis in idem*. Motivo por el que, aunque estos métodos sean muy promovidos por la Superintendencia Nacional de Salud, no generan el inicio de ningún proceso que imponga una pena o sanción administrativa.

A raíz de ello, me encuentro conforme con lo indicado en el Tribunal en su resolución sobre este extremo de la apelación. La finalidad del presente capítulo, por tanto, no es la brindar apoyo al contenido de la apelación por la Procuraduría, si no la de apoyar la decisión del Tribunal aportando una breve aproximación a la correcta aplicación del Principio *non bis in idem* de acuerdo a los criterios jurisprudenciales de nuestro ordenamiento, para luego abordar este principio en el ámbito administrativo y su relación con la capacidad punitiva judicial.

3.1. Criterios Jurisprudenciales del Principio *non bis in idem*

Como apertura al tratamiento de este acápite, podemos evidenciar que este principio consiste -al menos en el contexto que analizamos- en la prohibición de imposición de una doble sanción administrativa por el mismo hecho, salvo que nos encontremos ante la concurrencia de la continuación de los hechos infractores, situación que los hechos del caso no permiten colegir.

Ahora bien, siguiendo el análisis de la argumentación de la procuraduría, corresponde saber en qué situación o escenario nos encontramos. Para ello, podemos apreciar la SCT N° 2050-2002-AA/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional estableció la doble configuración del principio *non bis in idem*:

“(…)

1. *El principio *non bis in idem* tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:*
 - a. *En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más*

veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. (...).

- b. En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por (...)).” (el subrayado es nuestro).

A partir de lo anterior, encontramos que este principio es aplicable cuando nos encontramos en dos supuestos, independiente de sus requisitos: i) cuando estamos frente a una doble imposición de sanción por la misma infracción; y, ii) cuando nos encontramos en un segundo proceso por los mismos hechos.

El contenido de este principio en su formulación material implica la concurrencia de una triple identidad, concepto trabajado en la doctrina, con mayor detalle y amplitud, que expresa la imposibilidad de que dos sanciones recaigan sobre el mismo administrado. En suma, la aplicación correcta de este principio presupone la concurrencia de tres presupuestos. El primero, es la existencia de una identidad subjetiva, lo que quiere decir que ambas imputaciones cuestionadas sean dirigidas a un mismo administrado. El segundo presupuesto requiere de una identidad objetiva, lo que significa que los mismos supuestos de hechos infractores del primer procedimiento sean atribuidos al mismo administrado en un segundo procedimiento. Por último, tenemos la identidad causal, a partir del cual tiene que haber una relación entre los bienes jurídicos que se buscan proteger y los intereses tutelados por el ordenamiento (Moron, 2005).

3.1.1. Vertiente Material y Procesal del Principio *non bis in idem*

Como se adelantó, esta vertiente expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por las mismas infracciones, debido a que ello configuraría un exceso del poder sancionador.

Adicionalmente, autores como Caro (2006) mencionan la discusión en la doctrina sobre la vinculación entre el *non bis in idem* material y la garantía de la cosa juzgada prevista en el artículo 139.13 de la Constitución⁵. No obstante, como apreciaremos en el desarrollo

⁵ Constitución Política del Perú

Artículo 139: Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

13. La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada.

del siguiente acápite, el contenido del *non bis in idem* no se encuentra limitado a los supuestos de la cosa juzgada, sino que también es posible extenderlos a las sanciones en vía administrativa. Para llegar a esa aproximación, sin embargo, debemos recurrir nuevamente a la SCT N° 2050-2002-AA/TC y su vinculación con los principios de legalidad y proporcionalidad en la vertiente material:

*“El principio del ne bis in idem material tiene conexión con los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que si la exigencia de *lex praevia* y *lex certa* que impone el artículo 2°, inciso 24, ordinal d), de la Constitución obedece, entre otros motivos, —como lo ha expresado este Tribunal en el Caso Encuestas a Boca de Urna, Exp. N.° 0002-2001-AI/TC, Fund. Jur. N.° 6)— a la necesidad de garantizar a los ciudadanos un conocimiento anticipado del contenido de la reacción punitiva o sancionadora del Estado ante la eventual comisión de un hecho antijurídico, tal cometido garantista devendría inútil si ese mismo hecho, y por igual fundamento, pudiese ser objeto de una nueva sanción, lo que comportaría una punición desproporcionada de la conducta antijurídica”.*
(subrayado es nuestro)

El Tribunal Constitucional, con la cita anterior, se refiere a la prohibición de exceso fundamentándose en el principio de proporcionalidad, lo que guarda relación si consideramos que la continuidad de una doble penalidad significa un exceso en relación a la pena recibida y el bien jurídico afectado. Para sustentar aun más la desproporción que sería la aplicación de una segunda punición, podemos recurrir al artículo VIII del Título Preliminar del Código Penal: “La pena no puede sobrepasar la responsabilidad por el hecho. Esta norma no rige en caso de reincidencia ni de habitualidad del agente al delito (...)”.

En cuanto al principio de legalidad señalado por el Tribunal, la referencia a la *lex praevia* y *lex certa* es mencionada debido a que la imposición de una sanción adicional también está relacionada al conocimiento previo que tiene el administrado sobre las consecuencias de conductas infractoras. Si no existe certeza sobre las consecuencias o no existe una forma concreta de saber cuántas veces estas consecuencias serán aplicables estaríamos quebrantando el principio de legalidad y perdiendo seguridad jurídica. Asimismo, al igual que la relación de proporcionalidad y su extensión al ámbito administrativo, el principio de legalidad también es extendida al ámbito penal-administrativo, donde se mantiene una discusión particular sobre el carácter punitivo de estos dos espacios.

Detallada la aproximación a la vertiente material o sustantiva del Principio *non bis in idem*, comentaremos el otro lado de la moneda. Esta vertiente procesal, como se adelantó, deriva de la cosa juzgada y su contenido “implica la imposibilidad de iniciar un proceso penal basado en la imputación de un injusto respecto del cual, en un proceso anterior, existe cosa juzgada” (CARO, 2006). En ese sentido, podemos referirnos en el mismo tenor en normativa distribuida a lo largo de nuestro ordenamiento, tal es el caso del artículo 90 del Código Penal⁶ y el artículo 5 del Código de Procedimientos Penales⁷.

No obstante lo anterior, esta vertiente procesal no tiene como requisito único la existencia de una cosa juzgada, ya que también impide la acción punitiva múltiple por un mismo injusto, sean cuales fueran los procesos paralelos en los que se desarrollan, salvo procedimientos únicos basados en la especialidad del caso, como veremos más adelante.

En suma, el Tribunal ha manifestado su posición sobre esta vertiente procesal en el Exp. N° 2050-2002-AA/TC, la misma que señala lo siguiente:

“En su vertiente procesal, tal principio significa que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal)”

En la misma línea, Boyer (2012) en “Criterios Jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el Principio *Non Bis In Idem*” señala que la principal regla a resaltar es la prevalencia penal frente a la administrativa, lo que se traduce en la vinculación obligatoria del órgano administrativo al proceso penal en caso de dualidad de procedimientos. Como desarrollo de lo anterior, el Tribunal emitió otras Resoluciones que otorgan más contenido, como la STC N° 2600-2009-PHC/TC, que puntualmente

6 CÓDIGO PENAL PERUANO

Artículo 90.- Cosa Juzgada

Nadie puede ser perseguido por segunda vez en razón de un hecho punible sobre el cual se falló definitivamente

7 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Artículo 5.-Contra la acción penal pueden deducirse las excepciones de naturaleza de juicio, naturaleza de acción, cosa juzgada, amnistía y prescripción.

(...)

La excepción de cosa juzgada, cuando el hecho denunciado ha sido objeto de una resolución firme, nacional o extranjera, en el proceso penal seguido contra la misma persona.

indicaba que, además de verificar la existencia de una dualidad de procesos, tiene que verificarse que una de las resoluciones tenga calidad de cosa juzgada.

Habiéndonos introducido en la vertiente procesal, debemos desarrollar como punto adicional la relación entre los procedimientos administrativos y penales, en tanto es esta dualidad la que presenta mayor convergencia práctica.

3.2. *Non bis in idem*: dualidad de la sanción administrativa y concurrencia con la pena

En el ámbito administrativo, el principio *non bis in idem* se encuentra establecido en el numeral 11 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, T.U.O. de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y a nivel constitucional este principio forma parte del principio del debido proceso, incluido en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú, materia que ha sido más detallado en el capítulo 2.1 del presente Informe desde sus vertientes.

Ahora bien, la dualidad en la presencia de la sanción administrativa y la imposición de una pena “se presenta cuando la comisión de un delito tiene lugar en ámbitos sometidos a una regulación administrativa primaria que cuenta con normas sancionatorias por incumplimiento de los estándares de actuación establecidos (BACIGALUPO, 2008).

La cuestión principal será, entonces, será la de determinar si un delito y una infracción administrativa presentan diferencias notables en su manifestación. La doctrina, sin embargo, ha manifestado dos posiciones sobre esta afirmación y su relación con el *non bis in idem*. Por un lado, como explica García (2013), se inclina por una distinción cuantitativa, con la cual se explica que, ambos tipos de injusto mantengan la misma lesión de un bien jurídico, con la única diferencia en la mayor gravedad de la lesión desde la perspectiva del delito.

A partir de lo anterior, acorde a esta posición, mientras la pena y la sanción administrativa apunten a la prevención de la lesión de mismos bienes jurídicos, entonces ambas sanciones (administrativa y penal) responden a una misma razón de ser, lo que es llamado identidad de fundamento. Bajo esta premisa, la sanción administrativa no puede concurrir con la pena mientras no cuenten con hechos ni sujetos distintos.

Otra posición, comentada por autores como García (2014) o Silva (2001), sostiene una conclusión opuesta a la anterior tesis comentada, en tanto, el injusto del delito se mantiene en la lesión del bien jurídico, pero la infracción administrativa centra su desvalor en aspectos distintos – lo que interrumpiría la identidad de fundamento- como la falta de obediencia a la autoridad estatal, la afectación al funcionamiento de la administración pública. A partir de esto, el desarrollo puede devenir en uno mucho más amplio, debido a que una sanción administrativa que procure asegurar el correcto funcionamiento de una administración, mantiene también relación con principios de buen gobierno y el compuesto constitucional que ello implica.

4. El debido procedimiento en la resolución del Tribunal de SUSALUD: una adecuada evaluación a lo desarrollado por la SAREFIS

Sobre el contenido de este apartado, se discute si el Tribunal de SUSALUD realizó una evaluación adecuada en su respuesta a la apelación presentada por la Procuraduría. En la apelación, se cuestiona si hubo debida motivación en la sanción colocada por la Resolución N° 3 de la SAREFIS, debido a que, en apariencia, no se habría comprobado una relación concreta y directa de los hechos relevantes del caso.

Pues bien, en relación a la descripción que realiza la Resolución N° 3 de la SAREFIS y el respaldo otorgado por la Resolución del Tribunal de SUSALUD, la motivación que sustenta la determinación de la sanción administrativa es la siguiente:

“Comprobada la infracción, por los fundamentos señalados, se advierte que la Quejada postergó injustificadamente el acceso al Quejoso a las prestaciones de salud, por la demora en la realización de los exámenes auxiliares, lo que no permitió diagnosticar oportunamente la enfermedad de osteomielitis, a efectos de realizar el tratamiento adecuado para el Quejoso, como tratamiento antibiótico o quirúrgico, ocasionando que el Quejoso requiera remplazo total de esternón a efectos de preservar su salud, por lo que la postergación generó un daño resultante en la salud del usuario” (sombreado es añadido)

En otras palabras, el no haber confirmado o descartado el diagnóstico en el periodo 20/11/2015 al 18/01/2016 conllevó a una postergación injustificada de un tratamiento médico adecuado para la enfermedad del administrado, lo que terminó por afectar su salud.

A partir de lo anterior, la Resolución materia de análisis concluye que la SAREFIS ha motivado correctamente la Resolución N° 3 y que se ajusta al principio de verdad material, en tanto esta autoridad habría agotado todos los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos del caso descritos en la infracción administrativa.

Agrega, además, que la infracción consistente en “Postergar injustificadamente el acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad o generando secuelas o complicaciones o poniendo en grave riesgo su vida” se materializa en cuanto la IPRESS Hospital Alcides Carrión realiza acciones u omite

actuaciones de manera injustificada que genere aplazamiento o postergación a la prestación de salud requerida por el paciente.

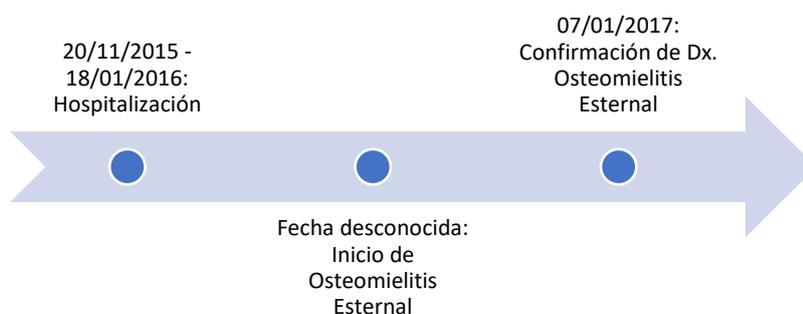
Ahora bien, la debida motivación en este caso, como requisito de validez del acto administrativo, señala que debe existir una relación entre la sanción impuesta y lo indicado por el ordenamiento jurídico. Como derecho, el fundamento 4 de la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 30 de noviembre de 2011⁸ señala que el derecho a la motivación “(...) Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.”

En opinión de este informe, **la revisión realizada por el Tribunal es incorrecta** y, por ende, el análisis de la SAREFIS a los hechos del caso también lo es. Esta posición se sostiene debido a que en el análisis de la resolución **que debe** realizar el Tribunal de SUSALUD, a efectos de constatar si la Resolución de la SAREFIS ha tenido un juicio racional y objetivo, se debe analizar si hubo imparcialidad y si se valoraron adecuadamente las pruebas en relación a los hechos del caso y la exposición de razones jurídicas.

En este caso, veremos que ello no es así, debido a que de los hechos del caso se aprecia que el diagnóstico es confirmado en el año 2017, casi dos años después del periodo en el que el Administrado se encontraba hospitalizado. El razonamiento de la SAREFIS, por tanto, nos lleva a concluir que un diagnóstico confirmado del año 2017 también estuvo presente en el año 2015 si figuraba como diagnóstico presuntivo.

Sin embargo, el razonamiento antes indicado no puede ser sujeto a inferencias, porque es solo una presunción y carece de certeza. Para otorgar validez a esta presunción, se necesitaría un método probatorio en la forma de un Informe Médico que certifique que el diagnóstico encontrado en el 2017 tenía un desarrollo de dos años en el cuerpo del paciente. Mientras no exista un estudio que avale esta posición, no puede asumirse que un diagnóstico médico existía desde una fecha anterior y que, por lo tanto, se ha postergado un tratamiento médico.

Siendo el problema o contenido de la infracción la demora en el inicio del tratamiento médico, también podría ser argumentado que el diagnóstico pudo generarse en el transcurso del 2016 después del periodo de hospitalización, como se aprecia en la siguiente línea de tiempo:



⁸ Exp. N° 04123-2011-PA/TC

De esta forma, el periodo de hospitalización estaría fuera de consideración de un posible tratamiento médico, ya que ¿Cómo podría exigirse el inicio de un tratamiento para un diagnóstico que todavía no se tiene? Es más, el motivo por el que el Administrado es dado de alta después de este periodo cuestionado es debido a que se consideró que el padecimiento se debió a gránulos por hilos de acero en el tórax⁹, lo que tampoco es recogido ni descartado por la SAREFIS en su evaluación de la sanción administrativa.

Como consecuencia de esta visión parcializada y sin indagar en los hechos necesarios, se ha colocado una sanción administrativa sin contar con la certeza necesaria que certifique que se ha postergado un tratamiento médico, por lo que se estaría vulnerando el principio del debido procedimiento.

VI. CONCLUSIONES

Son conclusiones del siguiente informe:

- Los criterios de graduación para las sanciones pecuniarias establecidas en la Metodología de Cálculo de Sanciones aplicables a las IPRESS valorizan cada uno de los elementos establecidos en su normativa, guardan relación con los criterios establecidos en el principio de razonabilidad indicados en la LPAG y no presentan espacio para la discrecionalidad en la cuantía final.
- La Resolución N° 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE padece de Motivación Aparente en tanto no habría respondido el extremo solicitado sobre la cuantía de la sanción emitida por la Resolución N° 3 de la SAREFIS y habría añadido una respuesta adicional sobre eximentes de responsabilidad sin que este extremo haya sido solicitado por la parte apelante.
- Los argumentos establecidos por la SAREFIS en el Expediente PAS 0189-2019 para determinar la sanción no recogen todos los hechos del caso y parten de una inferencia sin sustento vulnerando el principio del debido procedimiento.

⁹ Ver fojas 461 del Expediente PAS N° 189-2019

- La Resolución N° 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE ratifica una sanción administrativa sin contar con la certeza suficiente que certifique una infracción por parte de la IPRESS Alcides Carrión por haber postergado injustificadamente un tratamiento médico.
- El Tribunal de SUSALUD debió declarar Fundado la apelación en relación a la falta de debida motivación en la Resolución N° 3 de la SAREFIS.
- La ratificación del Tribunal de SUSALUD a la Resolución N° 3 debió ser apelada mediante proceso contencioso por haber vulnerado el principio al debido procedimiento.

VII. RECOMENDACIONES

Son recomendaciones del presente informe:

- Que, en la evaluación de la infracción correspondiente a “Postergar injustificadamente el acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad o generando secuelas o complicaciones o poniendo en grave riesgo su vida” debe considerarse un valor probatorio adicional si los hechos imputables corresponden a diagnósticos que no han sido confirmado hasta un periodo notable después.
- Este periodo notable debe ser evaluado en relación al diagnóstico definitivo posterior y la fecha de inacción por parte de una IPRESS desde la apreciación del perito en la materia; es decir, un médico especialista a través de un Informe Médico debidamente sustentado. Esta relación de continuidad no puede ser inferida por la SAREFIS en la resolución del PAS ni ratificada por el Tribunal de SUSALUD sin el método antes indicado.

VIII. BIBLIOGRAFIA

- **Carrera, Janeyri. (2011).** “Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el Principio Non Bis In Idem”. *Círculo de Derecho Administrativo*. Lima, 2011, RDA 11, pp. 323-331.
- **Caro Coria, Dino Carlos (2006).** Derecho penal y criminología como fundamento de la política criminal: estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gomez. ISBN 84-9772-969-2, págs. 655-683
- **Caro Coria, Dino Carlos (2006).** Jurisprudencia y doctrina penal constitucional: segundo seminario / coord. César Landa Arroyo -- Lima : Palestra, 2006 - El principio de ne bis in idem en la jurisprudencia del tribunal constitucional p. 301-330
- **Correa Fontecilla, Jorge (2006).** Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho. *Revista Española de Control Interno*. Volumen 8, número 24.
- Constitución Política del Perú (1993). Diario Oficial el Peruano.
- **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (2019).** Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (publicado el 2019/enero/19). Diario Oficial El Peruano.
- **García Cavero, Percy (2013).** El principio del non bis in idem a la luz de una distinción cualitativa entre delito e infracción administrativa. *Libro Homenaje Al Profesor José Hurtado Pozo: El Penalista De Dos Mundos. (pdf)*
- **García Cavero Percy (2014).** Derecho penal económico, Parte General. Lima: Jurista Editores, 2014. P. 141
- **Grandez Castro, Pedro,** “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano”. En el principio de proporcionalidad en el Derecho Contemporáneo. Lima: Palestra Editores, 2010.
- **Lucchetti Rodriguez, Alfieri Bruno (2009).** Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas. *Revista de derecho administrativo -- Año 4, no. 7. p. 484-489*
- **Morón Urbina, Juan Carlos (2005).** “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana”. En: *Advocatus N13, P. 250.*

- **Morón Urbina, Juan Carlos (2017).** *El procedimiento administrativo: Criterios de interpretación y aplicación del TC y la corte suprema.* Lima: Gaceta Jurídica.
- **Silva Sanchez, José María (2001).** “La expansión del Derecho penal”. Madrid: JM Bosch, p. 126
- **Rubio Correa, Marcial.** *La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional* (2005) Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima
- **Tribunal Constitucional del Perú (1998).** Sentencia recaída en el expediente 799-98-AA/TC. Mirope Neira Chinguel contra Sala Descentralizada Mixta de Jaén de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque. 30 de abril.
- **Tribunal Constitucional del Perú (2002).** Sentencia recaída en el expediente 2050-2002-AA/TC. Flor de Milagros Ramos Colque contra Corte Superior de Justicia de Lima. 16 de abril.
- **Tribunal Constitucional del Perú (2004).** Sentencia recaída en el expediente 0090-2004-AA/TC. Juan Carlos Calegari Herazo contra la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. 05 de julio del 2004.
- **Tribunal Constitucional del Perú (2005).** Sentencia recaída en el expediente 4587-2004-AA/TC. Santiago Martín Rivas contra Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República. 29 de noviembre.
- **Tribunal Constitucional del Perú (2008).** Sentencia recaída en el expediente 00728-2008-PHC/TC. Giuliana Flor de María Llamoja Hilares contra Primera Sala Penal para Reos en Cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima. 23 de noviembre
- **Tribunal Constitucional del Perú (2009).** Sentencia recaída en el expediente 2600-2009-PHC/TC. Jorge Javier Morán Terrones contra Primera Sala Penal Especializada para Procesos con Reos en Cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima. 23 de abril.

TRIBUNAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - SUSALUD

RESOLUCIÓN N° 015-2021-SUSALUD/TRI-PSE

EXPEDIENTE N° : 008-2021/TRI (Expediente PAS N° 189-2019).
PROCEDENCIA : Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS.
IMPUGNANTE : Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión
ADMINISTRADO : ██████████
PROCEDIMIENTO : Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, de fecha 13 de agosto de 2020.

SUMILLA: *Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, contra la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, de fecha 13 de agosto de 2020, emitida por la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS.*

Por consiguiente, se CONFIRMA la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, que sancionó administrativamente a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión con una multa ascendente a cuarenta y siete punto sesenta y ocho (47.68) Unidades Impositivas Tributarias - UIT, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 1, consistente en la postergación injustificada del acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad.

Lima, 19 de febrero de 2021

En Lima, a los cinco días del mes de febrero de 2021, en Sesión de Primera Sala N° 003-2021, Especializada en casos de Defensa de los Derechos en Salud de los Usuarios; se acordó lo siguiente:

I. ASUNTO

1. Recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, contra la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, de fecha 13 de agosto de 2020, mediante la cual la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS dispuso sancionar a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión con una multa ascendente a cuarenta y siete punto

sesenta y ocho (47.68) Unidades Impositivas Tributarias - UIT, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 1, consistente en la postergación injustificada del acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad.

II. DELIMITACIÓN DE LA IMPUGNACIÓN FORMULADA

1. Declarar la nulidad de la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, de fecha 13 de agosto de 2020, por afectar los principios de *non bis in ídem*, razonabilidad y de presunción de licitud, así como carecer de una debida motivación.

III. ANTECEDENTES

1. Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión es una Institución Prestadora de Servicios de Salud - IPRESS pública, perteneciente al Gobierno Regional del Callao¹, identificado con Código Único de IPRESS N° 00006218 y registrada con categoría III-1².
2. El 12 de febrero de 2018, el señor [REDACTED] solicita la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD ante la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, la IPRESS Clínica Javier Prado S.A. y la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN (a fojas N° 1 a 10 del Expediente PAS N° 189-2019), en atención a los siguientes hechos:
 - (i) A inicio de abril de 2015, el paciente [REDACTED] acudió por consulta externa al servicio de cardiología de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión por presentar dolor precordial continuo, por lo que procedieron a hospitalizarlo y le programaron la realización de un cateterismo.
 - (ii) El 24 de abril de 2015, fue trasladado a la IPRESS Clínica Javier Prado S.A. para la realización de un By pass aorto coronario y arteria radial ante la presencia de riesgo por muerte súbita; más de 30 días después, el 29 de mayo de 2015 es dado de alta con fiebre, supuración continua de la herida operatoria y diagnóstico de Mediastinitis, con tratamiento de corticoides y con la instrucción de acudir a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión para la limpieza de la herida quirúrgica por no constituir una emergencia médica y no tener cobertura SIS dicho establecimiento de salud.

¹ Identificado con Registro Único del Contribuyente - R.U.C. N° 20505703554.

² Información obrante en el Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - RENIPRESS.

- (iii) A partir del 15 de junio de 2015, acudió al tópico de piso de cirugía de tórax y cardiovascular de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión para curar su herida dos veces por semana conforme a la indicación médica brindada (para evitar los trámites engorrosos de las citas), sin presentar mejoría alguna ni brindarle tratamiento médico adicional, pese a que incluso comenzó a presentar tos continua y brotaron dos (2) bultos adyacentes que con el tiempo se volvieron de color negruzco.
- (iv) El 19 de noviembre de 2015, se procede a su hospitalización por sospecha de endocarditis, donde le diagnostican osteomielitis de esternón y procedieron el 29 de diciembre de 2015 a la limpieza de pus y al retiro de alambres del by pass, sin retiro de esternón por indicar que no resultaba necesario.
- (v) En febrero de 2016, comienza a abrirse nuevamente en varios puntos de la herida y presentar pus y fiebre, continuando con las curaciones una vez por semana durante diez (10) meses, sin ningún tratamiento adicional.
- (vi) El 7 de enero de 2017, se procedió a efectuarle una resonancia magnética, donde le diagnostican osteomielitis de esternón y clavícula, recomendando la extirpación del esternón y clavícula necrosadas y el reemplazo del esternón por una costilla flotante, por lo que refieren a la IPRESS Hospital Nacional Dos de Mayo y, posteriormente, a la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN por tener el nivel resolutivo requerido el 28 de febrero de 2017.
- (vii) El 17 de marzo de 2017, la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN comunica que lamentablemente no podrían intervenirle en su establecimiento por no ser un caso oncológico, pese a que contaban con la capacidad resolutiva para realizar el procedimiento quirúrgico requerido, y deciden derivarlo a la IPRESS Hospital Nacional Hipólito Unanue, donde informan que no resultaba posible la realización de la cirugía requerida por considerarlo sumamente riesgosa.
- (viii) El 11 de diciembre de 2017, el servicio de infectología de la IPRESS Hospital Nacional Dos de Mayo le efectúa una resonancia magnética de control, donde verifican que la osteomielitis se extendió a la clavícula derecha y al saco costal izquierdo, por lo que no resultaba posible la realización de la intervención quirúrgica requerida por su alto riesgo y complejidad y brindándole únicamente tratamientos paliativos sin lograr detener el avance de su infección.

3. Por Memorándum N° 00459-2019-SUSALUD/IPROT de fecha 8 de febrero de 2019 (a foja N° 853 del Expediente PAS N° 189-2019), la Intendencia de Protección de Derechos en Salud - IPROT remite a la Intendencia de Fiscalización y Sanción - IFIS, los

siguientes documentos: (i) el Informe N° 01305-2018/IPROT, de fecha 6 de junio de 2018 (a fojas N° 633 a 647 del Expediente PAS N° 189-2019), a través del cual se brinda el Informe de Conclusión de Queja respecto de la IPRESS Clínica Javier Prado S.A.³ y (ii) el Informe N° 03053-2018/IPROT, de fecha 21 de noviembre de 2018 (a fojas N° 787 a 803 del Expediente PAS N° 189-2019), a través del cual se brinda el Informe Final de Queja respecto de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión y la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN⁴, este último documento para que se evalúe el inicio del procedimiento sancionador respectivo contra las referidas IPRESS.

4. Mediante Resolución de Sustento de Inicio de Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° UNO, de fecha 16 de abril de 2019 (a fojas N° 860 a 862 del Expediente PAS N° 189-2019), notificada al señor [REDACTED], a la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN, a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, a la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao y a la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud el 17 de abril de 2019, la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS dispuso lo siguiente:

(i) **INICIAR** el procedimiento trilateral sancionador seguido por el señor [REDACTED] [REDACTED] contra la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión por el siguiente presunto hecho infractor:

HECHO	DESCRIPCIÓN DEL HECHO IMPUTABLE	NORMATIVA APLICABLE CONSIDERADA
1	La IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión habría postergado injustificadamente el acceso del usuario con diagnóstico sugerente de Osteomielitis Eterna durante el periodo del 20 de noviembre de 2015 al 18 de enero de 2016; así como de una terapia antibiótica dirigida a patógenos	Infracción tipificada en el Decreto Supremo N° 031-2014-SA, Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD, Anexo III: Infracciones Aplicables a las IPRESS, Anexo III-A: Infracciones de Carácter General, Infracciones Graves, Numeral 1:

³ Cabe precisar que el referido informe concluye que la Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD no resulta competente para pronunciarse respecto de la atención médica efectuada en la IPRESS Clínica Javier Prado S.A. durante los meses de abril y mayo de 2015, debido a que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI resultaba ser la entidad competente para emitir pronunciamiento respecto de las atenciones médicas de entidades privadas con anterioridad al 15 de agosto de 2015.

⁴ Cabe precisar que el referido informe concluye que la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión habría postergado injustificadamente el acceso del usuario con diagnóstico sugerente de Osteomielitis Eterna durante el periodo del 20 de noviembre de 2015 al 18 de enero de 2016, así como de una terapia antibiótica dirigida a patógenos identificados a través de estudios de cultivo y sensibilidad, o un tratamiento quirúrgico durante el mismo periodo; asimismo, la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN habría postergado injustificadamente el acceso del usuario con indicación de cirugía de reconstrucción externo-clavicular por complicación de Osteomielitis.

<p>identificados a través de estudios de cultivo y sensibilidad, o un tratamiento quirúrgico durante el mismo periodo; lo cual constituiría un incumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 26842, Ley General de Salud, la Ley N° 29414, Ley que establece los Derechos de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud, el Reglamento de la Ley N° 29414, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2015-SA, y en el Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2006-SA.</p>	<p><i>“Postergar injustificadamente el acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad (...).”</i></p>
--	--

- (ii) **INICIAR** el procedimiento trilateral sancionador seguido por el señor [REDACTED] [REDACTED] contra la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN por el siguiente presunto hecho infractor:

HECHO	DESCRIPCIÓN DEL HECHO IMPUTABLE	NORMATIVA APLICABLE CONSIDERADA
2	<p>La IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN habría postergado injustificadamente el acceso del usuario con indicación de cirugía de reconstrucción esterno-clavicular por complicación de Osteomielitis, a fin de satisfacer la necesidad del usuario y lo indicado como pertinencia médica, situación que habría provocado complicaciones en su salud; lo cual constituiría un incumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 26842, Ley General de Salud, la Ley N° 29414, Ley que establece los Derechos de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud, el Reglamento de la Ley N° 29414, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2015-SA, y en el Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2006-SA.</p>	<p>Infracción tipificada en el Decreto Supremo N° 031-2014-SA, Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD, Anexo III: Infracciones Aplicables a las IPRESS, Anexo III-A: Infracciones de Carácter General, Infracciones Graves, Numeral 1: <i>“Postergar injustificadamente el acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad (...).”</i></p>

5. El 27 de noviembre de 2019, la Intendencia de Fiscalización y Sanción - IFIS remite a la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS el Informe N° 02652-2019/IFIS (a fojas N° 942 a 959 del Expediente PAS N° 189-2019), a través del

cual presenta su Informe Final de Instrucción, recomendando sancionar administrativamente a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión con una multa ascendente a cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias - UIT, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 1; y, absolver a la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 2.

6. Mediante Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, de fecha 13 de agosto de 2020 (a fojas N° 990 a 999 del Expediente PAS N° 189-2019), notificada al señor [REDACTED], a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, a la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao y a la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud el 31 de agosto de 2020 y a la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN el 1 de setiembre de 2020, la Superintendencia Adjunta de Fiscalización y Sanción - SAREFIS dispuso lo siguiente:

- (i) **IMPONER** a la IPRESS Hospital Daniel Alcides Carrión una multa ascendente a cuarenta y siete punto sesenta y ocho (47.68) Unidades Impositivas Tributarias - UIT, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 1, consistente en la postergación injustificada del acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad.
- (ii) **ABSOLVER** de responsabilidad administrativa a la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 2, consistente en la postergación injustificada del acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad.

7. El 14 de setiembre de 2020, la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, presenta recurso de apelación contra la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES⁵, señalando lo siguiente:

- (i) La resolución impugnada era nula por afectar los principios de razonabilidad y de presunción de licitud, debido a que la primera instancia administrativa no consideró que la aplicación de la sanción se encuentra orientada a conseguir el fin pretendido por la ley y que la medida adoptada debe guardar relación con el fin que se trata de proteger, teniendo en cuenta la inexistencia de los siete (7) criterios previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (ii) La resolución impugnada era nula por afectar el principio de *non bis ídem*, debido a que el señor [REDACTED] planteó una conciliación

⁵ A través del escrito con Registro N° 18030, obrante a fojas N° 1012 a 1020 del Expediente PAS N° 189-2019.

ante una demanda de indemnización por daños y perjuicios por la suma ascendente a S/. 100 000,00.

(iii) La resolución impugnada era nula por contener una motivación insuficiente y/o deficiente, debido a que la primera instancia administrativa señaló que su establecimiento de salud postergó injustificadamente el acceso a la prestación de salud y, contradictoriamente, afirma que efectuó la intervención quirúrgica, el tratamiento mediante curaciones y cumplió con la hospitalización del caso, esto es, cumplió con brindar las atenciones médicas necesarias, a diferencia de la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN que negó la prestación del servicio después de una semana y la cual fue absuelta de responsabilidad administrativa.

8. Por Resolución N° CUATRO, de fecha 8 de octubre de 2020 (*a fojas N° 1021 a 1022 del Expediente PAS N° 189-2019*), la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS concede el recurso de apelación contra la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, la misma que fue notificada a la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud el 13 de octubre de 2020, al Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN el 14 de octubre de 2020, al señor [REDACTED], a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión y a la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao el 15 de octubre de 2020.
9. Mediante Memorándum N° 00904-2020-SUSALUD/SAREFIS, la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS, el 8 de enero de 2021, remite al Tribunal de SUSALUD el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, adjuntando la resolución que concede la apelación y el Expediente PAS N° 189-2019.
10. Mediante Notificaciones N° 032 y 033-2021/TRI - PRIMERA SALA del 11 de enero de 2021, se comunica el decreto que dispone correr traslado del recurso de apelación materia del Expediente N° 008-2021/TRI al señor [REDACTED] y a la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS, a efectos que absuelvan los argumentos de la apelación interpuesta, conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 43° del Reglamento Interno del Tribunal de SUSALUD.
11. El 14 de enero de 2021, la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, presenta un escrito con registro N° 1315, a través del cual cumple con señalar su dirección

electrónica y brinda autorización para la notificación de los actuados administrativos a través del referido medio.

12. Vencido el plazo establecido por el numeral 4) del artículo 43° del Reglamento Interno del Tribunal, mediante Notificaciones N° 84, 85, 86 y 87-2021/TRI - PRIMERA SALA, se comunicó a las partes el decreto de fecha 22 de enero de 2021, a través del cual se dispuso remitir el recurso de apelación, conjuntamente con el Expediente PAS N° 189-2019, a la Primera Sala del Tribunal de SUSALUD, para que emita su pronunciamiento y resuelva el recurso de apelación interpuesto.
13. El 5 de febrero de 2021, atendiendo a los plazos legalmente establecidos, la Primera Sala Especializada del Tribunal de SUSALUD llevó a cabo la sesión de vista de la causa, señalada mediante decreto de fecha 1 de febrero de 2021, a través de las Notificaciones N° 146, 147, 148 y 149-2021/TRI - PRIMERA SALA, según constancia que obra en autos.

IV. COMPETENCIA

1. Mediante el artículo 9° de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, se crea la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud como un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de Salud, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera 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.
2. A su vez, el Decreto Legislativo N° 1158, que dispone medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud, además de sustituir la denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud por la de Superintendencia Nacional de Salud, establece nuevas funciones y competencias para la mencionada entidad.
3. Según lo establecido en los artículos 3° y 8° del Decreto Legislativo N° 1158, la Superintendencia Nacional de Salud es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Salud, que cuenta con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Tiene dentro de sus funciones 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

correspondan en su relación de consumo con las IAFAS o IPRESS, incluyendo aquellas previas y derivadas de esta.

4. Por otro lado, mediante Decreto Supremo N° 008-2014-SA, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, que consta de cinco (05) Títulos; cincuenta y seis (56) Artículos, tres (03) Disposiciones Complementarias Finales y un (01) Anexo, derogándose el Decreto Supremo N° 009-2011-SA, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud.
5. Así, los artículos 24° y 27° del Decreto Legislativo N° 1158, modificados por el Decreto Legislativo N° 1289, disponen que el Tribunal es un órgano resolutorio que forma parte de la estructura orgánica de SUSALUD, que cuenta con autonomía técnica y funcional y es competente para conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones de primera instancia que deniegan el inicio de procedimiento administrativo sancionador o, que impongan medidas de carácter provisional, medidas de seguridad, sanciones o medidas de carácter correctivo a las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud - IAFAS, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPRESS o a las Unidades de Gestión de IPRESS - UGIPRESS.

V. DEL CONCESORIO DEL RECURSO DE APELACIÓN

1. Atendiendo a la revisión efectuada al recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, de fecha 13 de agosto de 2020, recaída en el Expediente PAS N° 189-2019, materia del Procedimiento Trilateral Sancionador seguido por el señor [REDACTED] [REDACTED] contra la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, se corrobora que la impugnante ha interpuesto el medio impugnatorio conforme a lo establecido en el artículo 19° del Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2014-SA. Asimismo, se verifica que este recurso cumple con los requisitos establecidos en el artículo 33° del Reglamento Interno del Tribunal de SUSALUD, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 172-2015-SUSALUD/S.

VI. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL

1. La Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, interpuso recurso de apelación contra la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N°

TRES, de fecha 13 de agosto de 2020, a través del cual cuestiona la responsabilidad administrativa y sanción impuesta a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión por el Hecho Imputado N° 1.

2. En virtud de ello, corresponde al Tribunal de SUSALUD emitir pronunciamiento respecto de los cuestionamientos relacionados con el hecho imputado antes mencionado y, por ende, el extremo de la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, que absolvió de responsabilidad administrativa a la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 2, ha quedado consentido al no haber sido materia de apelación.

VII. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

1. De los planteamientos suscitados en el recurso de apelación interpuesto se tiene que la cuestión controvertida se centra en:

Determinar si la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES adolece de un vicio que acarrea su nulidad.

VIII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

1. El numeral 2 del artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece que son vicios del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez⁶.
2. Por su parte, el artículo 3° de la norma antes mencionada señala como requisitos de validez de los actos administrativos, que su contenido sea conforme con el

⁶ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 10°.- Causales de nulidad.- Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
(...)

ordenamiento jurídico, que se encuentren debidamente motivados y que cumplan con observar el desarrollo de un procedimiento regular⁷.

3. En el presente caso, la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, cuestiona la validez de la Resolución Final en Procedimiento Administrativo Sancionador - Resolución N° TRES por contener vicios que acarreaban su nulidad. Por tanto, esta Sala considera pertinente efectuar el análisis de cada uno de los argumentos expuestos por la impugnante.

a. **Sobre la afectación al principio de *non bis in idem***

4. El principio *non bis in idem* que en el ámbito administrativo se encuentra expresamente establecido en el numeral 11 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁸, está contemplado en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú y constituye una expresión del principio de debido proceso⁹, el cual consiste en la prohibición de imposición de una doble sanción administrativa por el mismo hecho, salvo la concurrencia de la continuación de infracciones.

⁷ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos.- Son requisitos de validez de los actos administrativos:
(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

⁸ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.- La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los principios especiales:
(...)

11. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

⁹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

(...)

5. La aplicabilidad del principio *non bis in ídem* presupone la concurrencia de tres presupuestos operativos. En primer lugar, es necesario que exista identidad subjetiva, que consiste en que la doble incriminación o imputación sea dirigida al mismo administrado. En segundo lugar, se requiere que exista identidad objetiva, esto es, que los hechos constitutivos del supuesto infractor sean los mismos que fueron materia de análisis en un procedimiento previo. En tercer lugar, tenemos el de identidad causal o de fundamento, de acuerdo al cual debe existir coincidencia, entendiéndose correspondencia, entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas¹⁰.
6. Conforme se aprecia del dispositivo normativo antes citado, la afectación del principio *non bis in ídem* sucede cuando existe dos procedimientos sancionadores sobre los mismos sujetos, hechos y fundamentos, los cuales conlleva a un pronunciamiento sobre el fondo de los mismos y por ende a la aplicación de una sanción administrativa por cada uno de los hechos.
7. En su apelación, la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, señala que el señor [REDACTED] planteó una conciliación ante una demanda de indemnización por daños y perjuicios por la suma ascendente a S/. 100 000,00.
8. De la revisión de los actuados administrativos que obran en el expediente, se aprecia que la impugnante presentó el documento denominado "*Primera Invitación para Conciliar*", de fecha 30 de mayo de 2019, emitido por el Centro de Conciliación Extrajudicial República, a través del cual se invita a efectuar una conciliación extrajudicial para llegar a un acuerdo sobre el resarcimiento pedido por el señor [REDACTED].
9. Al respecto, los artículos 5° y 18° de la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, establece que la conciliación es un mecanismo alternativo para la solución de conflictos para la búsqueda de una solución consensual al conflicto, siendo únicamente que el acta con acuerdo constituye título de ejecución.
10. En ese mismo sentido, los artículos 197° y 238° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece que, entre otras causas, los acuerdos

¹⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. En: *Advocatus*. N 13, 2005. p. 250.

adoptados de la conciliación o transacción extrajudicial pondrán fin al procedimiento administrativo respectivo¹¹.

- 9
11. Teniendo en cuenta el marco normativo antes citado, las invitaciones a efectuar una conciliación extrajudicial no constituyen procedimientos jurisdiccionales, sino que se tratan de negociaciones para llegar a un acuerdo voluntario fuera de procedimiento que resuelva una controversia, siendo que únicamente las actas de conciliación que contengan acuerdos de solución de controversia podría conllevar a la conclusión de un procedimiento administrativo en trámite según la normativa precedentemente citada.
 12. En efecto, las audiencias de conciliación extrajudicial no conllevan al inicio de un proceso o procedimiento que imponga una pena o sanción administrativa, sino un mecanismo de solución alternativo de conflictos para que las propias partes traten de solucionar su controversia fuera de un procedimiento, cuyo acuerdo conciliatorio podría concluir un procedimiento administrativo en trámite.
 13. De esta manera, esta Sala considera que no se evidencia la existencia de dos procedimientos que impongan una pena o sanción administrativa para que sea de aplicación el principio de *non bis in idem*, debido a que la invitación para efectuar una audiencia de conciliación extrajudicial no busca sancionar a una de las partes, sino una solución pacífica de manera previa o durante un proceso o procedimiento.
 14. Por los fundamentos antes expuestos, esta Primera Sala Especializada considera declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 197°.- Fin del procedimiento.-

197.1 Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo positivo, el silencio administrativo negativo en el caso a que se refiere el párrafo 199.4 del artículo 199, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de petición graciable.

(...)

Artículo 238°.- Conciliación, transacción extrajudicial y desistimiento.-

238.1 En los casos en los que la Ley lo permita y antes de que se notifique la resolución final, la autoridad podrá aprobar acuerdos, pactos, convenios o contratos con los administrados que importen una transacción extrajudicial o conciliación, con el alcance, requisitos, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos poner fin al procedimiento administrativo y dejar sin efecto las resoluciones que se hubieren dictado en el procedimiento. El acuerdo podrá ser recogido en una resolución administrativa.

(...)

Daniel Alcides Carrión, en este extremo y, por ende, desestimar la nulidad planteada al respecto.

b. Sobre la motivación insuficiente y/o deficiente

15. Los artículos 3° y 6° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establecen que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico¹². De tal forma que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen la decisión adoptada, no siendo admisibles como motivación la exposición de fórmulas que no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
16. Adicionalmente, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la mencionada norma, se precisan dos reglas generales vinculadas a la motivación. En primer lugar, se establece la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento, y, en segundo lugar, se dispone como requisito previo a la motivación la obligación de verificación plena de los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹³.

¹² **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos.- Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo.-

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

(...)

¹³ Esto en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, ello con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

17. De lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, deviniendo ello en garantía del debido procedimiento administrativo.
18. En su apelación, la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, señala que la primera instancia administrativa señaló que su establecimiento de salud postergó injustificadamente el acceso a la prestación de salud y, contradictoriamente, afirma que efectuó la intervención quirúrgica, el tratamiento mediante curaciones y cumplió con la hospitalización del caso, esto es, cumplió con brindar las atenciones médicas necesarias, a diferencia de la IPRESS Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN que negó la prestación del servicio después de una semana y la cual fue absuelta de responsabilidad administrativa.
19. Sobre el particular, el numeral 1 del Anexo III, Infracciones Aplicables a las IPRESS, Anexo III-A: Infracciones de Carácter General, Infracciones Graves, del Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD - RIS, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2014-SA, califica como conducta infractora que las IPRESS posterguen injustificadamente el acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su salud¹⁴.
20. En concordancia con la referida conducta infractora, como ya se anotó el literal e) del numeral 15.1 del artículo 15° de la Ley N° 29414, Ley que establece los Derechos de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud, y el artículo 10° del Reglamento de la referida norma, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2015-SA, reconocen el derecho de los pacientes a obtener servicios adecuados y necesarios para prevenir, promover, conservar o restablecer su salud, garantizando su acceso en forma oportuna y equitativa¹⁵.

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 031-2014-SA. REGLAMENTO DE INFRACCIONES Y SANCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - SUSALUD.**

ANEXO III. INFRACCIONES APLICABLES A LAS IPRESS.

ANEXO III-A. Infracciones de Carácter General.

Infracciones Graves.

1. Postergar injustificadamente el acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad o generando secuelas o complicaciones o poniendo en grave riesgo su vida.

(...)

¹⁵ **LEY N° 29414. LEY QUE ESTABLECE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS USUARIAS DE LOS SERVICIOS DE SALUD.**

Artículo 15°.- Toda persona tiene derecho a lo siguiente:

15.1 Acceso a los servicios de salud

21. Conforme se aprecia la propia tipificación aplicable al presente caso considera que la conducta infractora se materializa en el momento que la IPRESS investigada realiza acciones u omite actuaciones de manera injustificada que genera un aplazamiento o postergación a la prestación de salud requerida por el paciente, independientemente si se evidencie o no un agravamiento de la enfermedad, secuelas o complicaciones en la salud del paciente.
22. En efecto, la conducta tipificada requiere la existencia de acciones u omisiones que paralice o entorpezca la prestación de salud y que la misma no se sustente en un hecho justificado¹⁶, esto es, que no se demuestre la existencia de una causa objetiva y justificada que permita acreditar que el hecho que generó la demora o atraso en la prestación se encontraba fuera de la esfera de control de la IPRESS investigada.
23. Así, la postergación injustificada del acceso a las prestaciones de salud será sancionada cuando se advierta una demora, aplazamiento o dilación que afecta la prestación que reciben los usuarios de los servicios de salud.
24. De la revisión de la Historia Clínica del señor [REDACTED], se aprecia el registro del siguiente diagnóstico presuntivo: “D/C Osteomielitis Eterna” en las notas de evolución hasta en 14 oportunidades durante su hospitalización del 20 de noviembre de 2015 al 18 de enero de 2016¹⁷, pese a lo cual no se cumplió con la realización de los exámenes auxiliares pertinentes (estudio histológico de muestra ósea y/o resonancia magnética) para descartar el referido diagnóstico y se le brindó el alta respectiva por considerar que el padecimiento se debía a gránulos por hilos de acero en tórax¹⁸, hecho que conllevó a que posteriormente empeore el estado de salud del paciente, siendo que recién el 7 de enero de 2017 se procede con la

(...)

e) A obtener servicios, medicamentos y productos sanitarios adecuados y necesarios para prevenir, promover, conservar o restablecer su salud, según lo requiera la salud del usuario, garantizando su acceso en forma oportuna y equitativa.

¹⁶ Ver los considerandos 1 a 3 del punto VIII denominado “Análisis de las cuestiones controvertidas” de la Resolución N° 012-2017-SUSALUD/TRI-SSE, de fecha 21 de marzo de 2017; los considerandos 8 a 10 del punto VIII denominado “Análisis de las cuestiones controvertidas” de la Resolución N° 055-2017-SUSALUD/TRI-TSE, de fecha 11 de octubre de 2017; los considerandos 1 a 3 del punto VII denominado “Análisis de las cuestiones controvertidas” de la Resolución N° 029-2019-SUSALUD/TRI-PSE, de fecha 24 de mayo de 2019; así como los considerandos 16 a 18 del punto VII denominado “Análisis de las cuestiones controvertidas” de la Resolución N° 092-2020-SUSALUD/TRI-PSE, de fecha 7 de setiembre de 2020.

¹⁷ Ver a fojas 370 del Expediente PAS N° 189-2019.

¹⁸ Ver a fojas 461 del Expediente PAS N° 189-2019.

realización de una resonancia magnética que concluye con la presencia de osteomielitis en el esternón y clavícula izquierda¹⁹.

25. En efecto, la IPRESS sancionada omitió realizar los exámenes auxiliares pertinentes para descartar o confirmar el diagnóstico presuntivo de osteomielitis de esternón, ni habría prescrito una terapia antibiótica para patógenos identificados en los estudios de cultivo y sensibilidad y/o tratamiento quirúrgico, procediéndose a realizar una resonancia magnética después de más de un (1) año de efectuado el diagnóstico presuntivo, donde se verificó la infección generalizada en el hueso del esternón y su extensión a la clavícula izquierda.
26. En tal sentido, el hecho de que el establecimiento de salud no cumpla con realizar los exámenes respectivos ante la sintomatología presentada y los antecedentes clínicos para el descarte o confirmación del diagnóstico presuntivo de osteomielitis esternal conllevó a una postergación injustificada a un tratamiento médico adecuado para dicha enfermedad, lo cual afectó la salud del paciente.
27. Teniendo en cuenta ello, la omisión de realizar los exámenes pertinentes para descartar el diagnóstico presuntivo de osteomielitis esternal conforme a lo establecido en la literatura médica señalada por la primera instancia administrativa²⁰, pese a la sintomatología y antecedentes clínicos presentados, conlleva a la existencia de una postergación injustificada a las prestaciones de salud que el paciente requería, enmarcándose dentro de la infracción materia de análisis.
28. Cabe precisar que en el presente procedimiento no se analiza las prestaciones de salud efectuadas por la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión durante el periodo de abril a octubre de 2015 y que se encuentran relacionadas con la enfermedad coronaria padecida por el señor [REDACTED], sino la omisión para efectuar el descarte del diagnóstico presuntivo de osteomielitis esternal a partir del 20 de noviembre de 2015, el cual recién se confirmó el 7 de enero de 2017.
29. Por los fundamentos expuestos, esta Primera Sala Especializada considera declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional

¹⁹ Ver a fojas 606 del Expediente PAS N° 189-2019.

²⁰ Ver considerandos 34 a 37 de la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES.

Daniel Alcides Carrión, en este extremo y por ende desestimar la nulidad planteada al respecto.

c. Sobre la afectación a los principios de razonabilidad y de presunción de licitud

30. Dentro de los principios que rigen la potestad sancionadora administrativa, se contemplan los principios de razonabilidad y presunción de licitud, siendo que el primero establece que la autoridad administrativa debe prever que la conducta infractora no sea más ventajosa para el infractor y que las sanciones sean proporcionales al incumplimiento infringido, mientras que la segundo precisa que la autoridad debe presumir que los administrados han actuado apegado a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario²¹.
31. En cuanto al principio de razonabilidad, el artículo 31° del Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD - RIS, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2014-SA²², establece que, al momento de aplicar y graduar la sanción, la autoridad debe considerar el beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la

²¹ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.- La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- La probabilidad de detección de la infracción;
- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

(...)

²² **DECRETO SUPREMO N° 031-2014-SA. REGLAMENTO DE INFRACCIONES Y SANCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - SUSALUD.**

Artículo 31°.- Criterios para la graduación de sanciones.- Para efectos de la graduación de una sanción SUSALUD debe tomar en cuenta la naturaleza de la acción u omisión y los criterios siguientes:

- Beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción;
- Probabilidad de detección de la infracción;
- Daño resultante o potencial de la infracción; y,
- Los demás criterios previstos en el numeral 230.3 del artículo 230 de la LPAG.

infracción, la probabilidad de detección de la misma, el daño resultante o potencial de la infracción y los demás criterios previstos en el numeral 3 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

32. En su apelación, la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, señala que la primera instancia administrativa no consideró que la aplicación de la sanción se encuentra orientada a conseguir el fin pretendido por la ley y que la medida adoptada debe guardar relación con el fin que se trata de proteger, teniendo en cuenta la inexistencia de los siete (7) criterios previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.
33. Conforme a lo establecido en párrafos precedentes, se ha acreditado que la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión postergó injustificadamente las prestaciones de salud requeridas por el usuario para el restablecimiento oportuno de su salud, debido a que no cumplió con efectuar los exámenes auxiliares para descartar la osteomielitis esternal desde el 20 de noviembre de 2015 al 7 de enero de 2017, pese a contar con diagnóstico presuntivo, por lo que el referido establecimiento de salud no cumplió apegado a sus deberes y por ende se desvirtuó el principio de presunción de licitud contemplado en la Ley del Procedimiento Administrativo General.
34. Por otro lado, si bien en la metodología del cálculo de sanción se tomó en cuenta únicamente el criterio de daño potencial de la infracción, no podría ello conllevar a considerar que la omisión de otros criterios para la graduación de la sanción constituye una causal eximente de responsabilidad, las cuales se encuentran expresamente consignadas en el numeral 1 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en el que no se aprecia la omisión o falta de criterios de graduación de la sanción contemplados en la normativa vigente.
35. En efecto, establecer lo contrario implicaría que las conductas infractoras establecidas por la normativa legal pertinente puedan liberarse de responsabilidad por corresponderle una sanción mínima, situación que no sólo no se encuentra contemplada como una causal eximente de responsabilidad administrativa, sino que conllevaría a que tales casos no constituyan precedentes para agravar la sanción en virtud de la reincidencia de la conducta infractora, en tanto tal conducta infractora no fue sancionada anteriormente y permanecería sin sanción alguna, situación que generaría impunidad ante una conducta contraria a la normativa sectorial pertinente.

36. Por los fundamentos expuestos, esta Primera Sala Especializada considera declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, en este extremo y por ende desestimar la nulidad planteada al respecto.

IX. RESPONSABILIDAD CIVIL Y OBLIGACIÓN DE REPETIR

1. Conforme a lo establecido en el Acuerdo N° 004-2016 adoptado por el Tribunal de SUSALUD en sesión de Sala Plena de fecha 02 de marzo de 2016, el daño económico ocasionado por el incumplimiento de las funciones del servidor público, genera la obligación de repetir por parte de la IPRESS pública contra los directos responsables de las infracciones materia del presente procedimiento.
2. En efecto, el referido Acuerdo de Sala Plena del Tribunal de SUSALUD se sustentó en que la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, regula la responsabilidad administrativa funcional y civil de los servidores y funcionarios públicos. Así, la citada norma legal define la "responsabilidad administrativa funcional" como aquella en la que incurren los servidores y funcionarios públicos por contravenir el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen; y a la "responsabilidad civil" como aquella, que por su acción u omisión, en el ejercicio de las funciones de los mismos, ocasionan un daño económico a su Entidad o al Estado, por dolo o culpa, sea ésta inexcusable o leve, correspondiendo en estos casos la obligación de resarcimiento a la Entidad o al Estado por parte del funcionario responsable, cuya acción prescribe a los diez (10) años de ocurridos los hechos que generaron el daño económico.
3. En consecuencia, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Sala Plena antes mencionado, la IPRESS pública tiene la obligación de realizar las acciones necesarias para determinar la responsabilidad del personal en la infracción cometida y, en caso verificar la existencia de responsabilidad civil, repetir contra tales servidores públicos, a fin de obtener la respectiva indemnización.
4. Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente señalar que el padecimiento sufrido por el paciente [REDACTED] (Osteomielitis esternal), y que en este expediente únicamente se analiza su diagnóstico oportuno, se origina en el acto quirúrgico realizado en la IPRESS Clínica Javier Prado S.A., lo cual sucedió con anterioridad al 15 de Agosto de 2015, por lo que queda fuera de las atribuciones de

esta Superintendencia, y en el ámbito de INDECOPI; no obstante, este hecho puede ser denunciado por el recurrente en la vía jurisdiccional pertinente.

En virtud de los fundamentos precedentes, el Informe N° 002-2021-SUSALUD/TRI-S1/CQH y con la intervención de los señores vocales Christian Guzmán Napurí, Leysser Luggi León Hilario y Carlos Manuel Químper Herrera, de conformidad con lo prescrito en la Ley N° 29344, Ley Marco del Aseguramiento Universal en Salud; la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; y las facultades establecidas por el Decreto Legislativo N° 1158, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUSALUD, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2014-SA, el Reglamento Interno del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 172-2015-SUSALUD/S, la Resolución de Superintendencia N° 169-2019-SUSALUD/S, el Acuerdo N° 006-2020 adoptado por la Sala Plena del Tribunal de SUSALUD el 08 de mayo de 2020, sobre los "Lineamientos para la Reactivación de los Procedimientos Administrativos en trámite seguidos en el Tribunal de SUSALUD" y el Acuerdo N° 011-2020 adoptado por la Sala Plena del Tribunal de SUSALUD el 11 de diciembre de 2020, por unanimidad;

SE RESUELVE:

Primero.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, en representación de la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, contra la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, de fecha 13 de agosto de 2020, emitida por la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS; por los fundamentos antes expuestos.

Segundo.- CONFIRMAR la Resolución Final en Procedimiento Trilateral Sancionador - Resolución N° TRES, de fecha 13 de agosto de 2020, que sancionó administrativamente a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión con una multa ascendente a cuarenta y siete punto sesenta y ocho (47.68) Unidades Impositivas Tributarias - UIT, por el cargo acotado en el Hecho Imputado N° 1, consistente en la postergación injustificada del acceso de los usuarios a las prestaciones de salud, provocando o no el agravamiento de su enfermedad; quedando agotada la vía administrativa.

Tercero.- Notificar la presente Resolución al señor [REDACTED], a la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Callao, a la IPRESS Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión y a la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS, para los fines pertinentes.

Cuarto.- Devolver el Expediente PAS N° 189-2019 (Expediente N° 008-2021/TRI) a la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización - SAREFIS, una vez que sean devueltos los cargos de notificación a las partes del presente procedimiento.

Regístrese y comuníquese



Christian Guzmán Napurí
Presidente de la Primera Sala Especializada



Leysser Luggi León Hilario
Vocal



Carlos Manuel Químper Herrera
Vocal

