

LA PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE SUSALUD

FRANK GARCÍA ASCENCIOS*
Universidad de Lima, Perú

Recibido: 9 de agosto del 2024 / Aceptado: 18 de septiembre del 2024

doi: <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2024.n59.7338>

RESUMEN. La Administración pública no tiene la potestad para instruir y sancionar por tiempo infinito. Esta es una garantía constitucional y legal. La prescripción y la caducidad administrativas son figuras jurídicas reguladas en los procedimientos sancionadores. La primera se analiza desde la potestad para determinar la responsabilidad administrativa; la segunda, como la duración máxima del procedimiento sancionador. La Superintendencia Nacional de Salud (Susalud) cuenta con la potestad sancionadora para reprimir toda acción u omisión de las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud, las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS) y las unidades gestoras de IPRESS, que afecten el derecho a la salud de los consumidores y usuarios de los servicios de salud. El artículo desarrolla, desde el ámbito doctrinal y casuístico, la prescripción y la caducidad en los procedimientos sancionadores de Susalud.

PALABRAS CLAVE: caducidad / prescripción / procedimiento sancionador / salud / Susalud

* Magíster en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima, Perú. Magíster en Derecho por la Universidad de Hawái en Manoa, Estados Unidos. Magíster en Seguros y Gerencia de Riesgos por la Universidad Pontificia de Salamanca; España. Abogado por la Universidad de Lima. Profesor de la Facultad de Derecho en la Universidad de Lima. Contacto: frankgarciaascencios@gmail.com

STATUTE OF LIMITATIONS AND EXPIRATION IN HEALTH SANCTIONING PROCEDURES

ABSTRACT. The public administration does not have the power to instruct and sanction for an infinite time. This is a constitutional and legal guarantee. The statute of limitations and administrative expiration are legal figures regulated in sanctioning procedures. The authority analyzes the former to determine administrative liability. The second, as the maximum duration of the sanctioning procedure. The National Superintendence of Health Insurance (Susalud) has the sanctioning power to repress any action or omission of the Health Insurance Fund Management Institutions, Health Service Provider Institutions (IPRESS) and IPRESS Management Units, which affect the right to health of consumers and users of health services. The article develops from a doctrinal and practices cases, the prescription and expiration of Susalud's sanctioning procedures.

KEYWORDS: expiration / statute of limitations / sanctioning procedure / health / Susalud

1. INTRODUCCIÓN

La salud es un derecho inherente al ser humano. Es un derecho constitucional y un derecho humano. La persona goza del derecho a la salud por su sola condición de ser humano. Si hay un derecho esencial para la supervivencia, ese es el derecho a la salud. El Estado garantiza la protección del derecho a la salud de los consumidores y usuarios de los servicios de salud. Así, el artículo 65 de la Constitución Política del Perú establece que

El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

Por su parte, el artículo 7 de la Constitución reconoce que

Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

En adición, los artículos 9, 10 y 11 de la Constitución declaran que

9. El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

10. El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

11. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

Resulta innegable la protección constitucional del derecho a la salud de los consumidores y usuarios de los servicios de salud. Sin embargo, surge la interrogante sobre lo que sucede si este derecho no se respeta en un centro médico. Por ejemplo, ¿qué ocurre si una clínica no atiende a una persona en emergencia y pone en peligro su vida? De igual modo, ¿qué sucede si una aseguradora no brinda la cobertura que ofreció al momento de contratar? Asimismo, ¿qué sucede si la clínica se niega a transparentar la historia clínica a los familiares directos del paciente? O bien, ¿qué sucede si una aseguradora declara nulo el contrato de seguro de salud por una declaración reticente o inexacta del usuario? Finalmente, ¿qué se hace ante una denuncia sobre una prestación médica no idónea que ocasiona un daño irreparable al paciente?

Si bien el reconocimiento constitucional e internacional del derecho a la salud es esencial, este es un derecho programático, es decir, el Estado debe garantizarlo mediante diversas acciones y políticas públicas. Como expresa Gordillo et al. (2007), “los derechos programáticos carecen de efectividad real mientras el Estado no instituya los instrumentos legales y administrativos complementarios necesarios para integrarlos en su funcionamiento real” (pp. ix-1).

El procedimiento sancionador es uno de los instrumentos legales esenciales en el marco de la protección del derecho a la salud. Si bien el Estado no busca reprimir y castigar, sino prevenir y disuadir conductas ilícitas contrarias al bienestar jurídico, nadie puede negar la trascendencia de la existencia del procedimiento sancionador a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud). Susalud es la entidad encargada de promover, proteger y defender los derechos de los usuarios al acceso a los servicios de salud, mediante la supervisión de que las prestaciones se otorguen con calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad, con independencia de quién la financie.

El objeto de este texto no es abarcar toda la problemática del derecho a la salud; lo que sí busca desarrollar es la aplicación de dos figuras jurídicas: la prescripción y la caducidad administrativa en el procedimiento sancionador a cargo de Susalud.

2. POTESTAD SANCIONADORA EN LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y LOS USUARIOS EN MATERIA DE SALUD

2.1. Potestad sancionadora en el derecho administrativo

La potestad sancionadora tiene su origen en el *ius puniendi* del Estado: la potestad de poder sancionar. Las sanciones tienen una doble naturaleza: penal y administrativa. En el segundo caso, se impondrá una sanción administrativa cuando se incumpla o vulnere una norma jurídica, cuyo quebrantamiento se haya previamente tipificado, con toda precisión, en la ley. La comisión de una infracción genera una sanción de naturaleza administrativa. Para ejercer la potestad sancionadora es necesario que se conduzca un procedimiento sancionador. Si bien se requiere de este procedimiento para castigar a un administrado, también es fundamental para lograr garantizar un debido procedimiento, conjuntamente con el respeto de las garantías procesales a favor del administrado denunciado.

Se podría concluir que la existencia de un procedimiento sancionador se sustenta en su enfoque garantista. El objeto es asegurar que no exista un desvío de poder por parte de la Administración pública. Sin embargo, en ocasiones esto es incomprendido por los operadores, quienes únicamente aprecian el procedimiento sancionador como un paso previo y necesario para imponer una sanción administrativa, lo que representa desconocer en el fondo la disciplina y los límites del derecho administrativo sancionador.

Para los profesores Manuel Rebollo Ruiz y Diego Vera Jurado (2021), el derecho administrativo sancionador es

aquella rama dentro del derecho administrativo que regula el ejercicio por parte de las administraciones públicas de su potestad sancionadora y las correspondientes garantías de los ciudadanos. Ya que se acepta una extensa potestad sancionadora de la Administración, como una especie de compensación, se la ha sometido a estrictos límites relativos a su forma y condiciones de ejercicio. Así, las sanciones administrativas tienen un régimen peculiar dentro del conjunto de la actividad de las administraciones públicas que se caracteriza por ofrecer más garantías a los ciudadanos que las que tienen entre otros tipos de actuaciones administrativas: unas garantías parcialmente similares a las del derecho penal y procesal penal. (p. 202)

Al reflexionar sobre sus límites y garantías, el profesor Alejandro Nieto (2012) señala que

la concepción autónoma de la potestad administrativa sancionadora no autoriza, con todo, su desarrollo arbitrario, despótico, puesto que al estar encajada en el *ius puniendi* general del Estado implica dos limitaciones de ejercicio: por un lado, que ha de estar sometido a las reglas de este, de nivel superior, incluidas las constitucionales; y, por otro, que está también sometido, como todos los actos de las administraciones públicas, al control superior de los tribunales contencioso-administrativos. Se trata, en definitiva, de una potestad de ejercicio limitado y, además, controlado *a posteriori*. Limitado por reglas materiales establecidas por el Poder Legislativo (principio de legalidad) y también formales, al tener que ajustarse a un procedimiento igualmente preestablecido por ley. (p. 122)

La potestad sancionadora está a cargo de la Administración pública. Si bien es única, esta se disgrega en desemejantes sectores del Estado producto de la diversidad del aparato público. La potestad sancionadora es otorgada a una determinada entidad por mandato de la ley o norma con rango de ley.

La noción del principio de legalidad, en su vertiente más estricta, consiste en que la ley o norma con rango de ley es la que otorga la competencia a una entidad para que pueda ejercer la potestad sancionadora, mientras que, en su vertiente amplia, significa que nadie puede ser sancionado por infracciones que, al momento de cometerse, no constituyan infracción administrativa. Sobre la vertiente estricta del principio de legalidad, el profesor José Esteve Pardo (2019) afirma que “la atribución de la potestad sancionadora a la Administración ha de realizarse por norma con rango de ley. No es posible, por tanto, la autoatribución de esa potestad por una norma reglamentaria de la propia Administración” (p. 409).

La Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, el 25 de enero del

2019, recoge la misma interpretación estricta del principio de legalidad en el numeral 1 del artículo 248:

Solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

Esta interpretación se aplica igualmente a los procedimientos sancionadores, disciplinarios y éticos. La potestad para sancionar debe ser conferida por ley o norma con rango de ley. En esa línea, merece especial atención el Informe Jurídico 016-2020-JUS/DGDNCR de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020), el cual ha precisado que la atribución de la potestad sancionadora a una entidad u órgano público, ya sea en el ámbito ético o disciplinario, debe ser expresa, no implícita y debe brindarse por una ley o norma con rango de ley. En esa línea, el Informe recalca también que dicho reconocimiento expreso debe dejar de lado cualquier razonamiento que busque inaplicar el principio de legalidad a un procedimiento disciplinario y ético.

2.2. Susalud y su potestad sancionadora en materia de salud

El Decreto Legislativo 1158, del 6 de diciembre del 2013, dispone medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud (Sunasa) (Decreto Legislativo 1158, art. 10). Esta norma con rango de ley atribuye potestad sancionadora a Susalud sobre

toda acción u omisión que afecte: i) el derecho a la vida, la salud, la información de las personas usuarias de los servicios de salud y la cobertura para su aseguramiento; y ii) los estándares de acceso, calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad con que dichas prestaciones sean otorgadas. (art. 10)

No obstante, como se indica en la segunda disposición complementaria final y en la quinta disposición final transitoria del Decreto Legislativo 1158, la potestad sancionadora de Susalud únicamente tendría vigencia desde la aprobación de los documentos de gestión, como el Reglamento de Organización y Funciones y el Cuadro de Asignación de Personal; además, de la necesaria constitución del Tribunal de Susalud, como máximo órgano administrativo resolutorio en los procedimientos sancionadores. Adicionalmente, se señala que debería aprobarse una norma reglamentaria que determine la transferencia de funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) a Susalud, respecto a la potestad sancionadora y las medidas correctivas por infracciones relativas a la protección de los usuarios en la relación de consumo de servicios de salud.

Con la aprobación de todos los documentos de gestión, la creación del Tribunal de Susalud y la emisión del Decreto Supremo 026-2015-SA, norma del 12 de agosto del 2015 que aprueba el reglamento del procedimiento de transferencia de funciones del Indecopi a Susalud, esta última adquiere competencia para conocer las infracciones cometidas a partir del 14 de agosto de dicho año. Las infracciones anteriores a dicha fecha permanecen bajo la competencia de Indecopi hasta su conclusión en la vía administrativa.

A la fecha, Susalud cuenta con la potestad sancionadora para reprimir toda acción u omisión de las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS), las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS) y las unidades gestoras de IPRESS (UGIPRESS), que afecten el derecho a la salud de los consumidores y usuarios de los servicios de salud (Decreto Legislativo 1158, arts. 5-6). La primera categoría incluye a las instituciones públicas, privadas o mixtas que administran recursos destinados al financiamiento de prestaciones de salud o que ofrecen coberturas de riesgos de salud. La segunda categoría abarca los establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo, así como todo servicio auxiliar o complementario. Finalmente, la tercera categoría comprende las unidades administrativas que gestionan recursos destinados al funcionamiento de la IPRESS.

El procedimiento sancionador de Susalud tiene una estructura definida, en caso sea el procedimiento trilateral sancionador o el procedimiento administrativo sancionador puro. El primero se genera por una contienda entre administrados en el que la Administración es un tercero que resuelve la controversia administrativa, por ejemplo, una denuncia administrativa presentada por un usuario contra una aseguradora por no brindar la cobertura ofrecida en la póliza. El segundo se inicia únicamente por decisión de la Administración pública; por ejemplo, si la entidad prestadora de salud no actualiza el registro de afiliados en los plazos de ley, lo que genera que se le inicie un procedimiento administrativo sancionador por no actualizar dicho registro.

Si bien el procedimiento sancionador siempre se inicia de oficio, se ha generado esta diferenciación de los procedimientos especiales: procedimiento trilateral sancionador o procedimiento administrativo sancionador. En caso se esté frente a un procedimiento trilateral, la Intendencia de Protección de Derechos en Salud (IPROT) recepciona las denuncias de los usuarios. Luego de su recepción, se encarga de realizar actos de investigación, por lo que solicita información a la denunciada, como, por ejemplo, historias clínicas, contratos y condiciones generales y particulares del contrato, cartas de garantía rechazadas, liquidaciones realizadas, cargos de remisión de documentos al usuario, entre otros. Esta dependencia tiene un plazo definido para emitir su informe de intervención¹.

1 El Decreto Supremo 002-2019-SA regula que el informe de intervención se emita en un plazo no mayor a los veinticinco días hábiles una vez recibida la denuncia.

Si bien aún no se ha iniciado ningún procedimiento trilateral sancionador con las labores de la IPROT, resulta innegable la relevancia de su función, debido a que en su informe de intervención concluye si existen indicios o no de algún incumplimiento normativo del administrado denunciado. Este informe es luego recepcionado por la Intendencia de Fiscalización y Sanción (IFIS), oficina que evalúa para iniciar o no el procedimiento trilateral sancionador.

La IPROT es parte del procedimiento especial establecido por Susalud. Su actuación no debe limitarse o restringirse, ya que hacerlo significaría vulnerar el debido procedimiento. Por mandato de la Resolución de Superintendencia 014-2021-SUSALUD/S, del 16 de marzo del 2021, la cual establece los lineamientos para la tramitación de denuncias presentadas en el marco del Reglamento de Reclamos y Denuncias de Susalud, se faculta a la IFIS a poder realizar actuaciones previas con el objeto de determinar, con carácter previo, circunstancias que justifiquen el inicio de un procedimiento sancionador. Esto no implica, sin embargo, que la IFIS sustituya la labor de la IPROT, debido a que la IFIS debe acoger su recomendación, de forma total o parcial, o bien debe apartarse. Por otro lado, cuando se esté frente a un procedimiento administrativo sancionador, la IPROT podría remitir el expediente directamente a la IFIS para un inicio del procedimiento, por ejemplo, en casos en los que los administrados denunciados no entreguen información dentro del plazo a su despacho, producto de las denuncias de los usuarios.

De igual modo, la Intendencia de Investigación y Desarrollo podría remitir el caso a la IFIS para el inicio de un procedimiento sancionador cuando no se ha actualizado información de los afiliados en el registro de afiliados, u otros sistemas de información que maneja Susalud. También, se podrían iniciar procedimientos sancionadores producto de una supervisión o vigilancia a una IAFAS, IPRESS o UGIPRESS, cuando se advierta presuntas infracciones por parte de la Intendencia de Supervisión de las IAFAS, de la Intendencia de Supervisión de las IPRESS y de la Intendencia de Promoción de Derechos en Salud.

La IFIS, como órgano instructor, emite la resolución de inicio del procedimiento sancionador o trilateral sancionador, en el cual imputa los cargos, señala las normas vulneradas, indica la norma tipificadora, la posible sanción, realiza un análisis del caso y establece que la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización (SAREFIS) será el órgano resolutor. La IFIS otorga diez días hábiles para presentar descargos al administrado, plazo que puede ser prorrogado por días hábiles adicionales. Luego, la IFIS emite su informe final de instrucción, en un plazo de treinta días hábiles, en el que recomienda sanción o absolución. La SAREFIS notifica el informe final de instrucción a los administrados, y se tiene un plazo de cinco días para presentar los alegatos escritos, con la posibilidad de solicitar el uso de la palabra. Una vez concluido el plazo, la SAREFIS tiene hasta treinta días hábiles para emitir su resolución final.

Finalmente, frente a esta resolución final del órgano resolutor, se podrá presentar el recurso de apelación, el mismo que deberá ser resuelto por el Tribunal de Susalud, el cual, antes de resolver, pondrá en conocimiento a la contraparte por un plazo de dos días hábiles, con la posibilidad de solicitar ambas partes el uso de la palabra. La conducción del procedimiento sancionador no puede ser indeterminada. En esa línea, surgen dos figuras esenciales que buscan restringir la omisión o desidia de los operadores, con el objeto de limitar en el tiempo la potestad para determinar la responsabilidad administrativa a los administrados. Estas dos figuras jurídicas son la prescripción y la caducidad, respectivamente.

3. LA PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE SUSALUD

3.1. La prescripción para determinar infracciones administrativas

Salvador Dalí decía que “el tiempo es una de las pocas cosas importantes que nos quedan”. El tiempo resulta ser una garantía esencial en los procedimientos sancionadores. Nadie puede estar involucrado en un procedimiento sancionador eternamente.

El inciso 13 del artículo 139 de la Constitución Política reconoce que la prescripción produce los efectos de cosa juzgada. El Tribunal Constitucional peruano —al comentar esta garantía de la función jurisdiccional— ha señalado que

desde un punto de vista general, es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones. Y, desde la óptica penal, es una causa de extinción de la responsabilidad criminal fundada en la acción del tiempo sobre los acontecimientos humanos o la renuncia del Estado al *ius puniendi*, en razón de que el tiempo transcurrido borra los efectos de la infracción, existiendo apenas memoria social de ella. Es decir, que mediante la prescripción se limita la potestad punitiva del Estado, dado que se extingue la posibilidad de investigar un hecho criminal y, con ello, la responsabilidad penal del supuesto autor o de sus autores. (Tribunal Constitucional, 2005)

La prescripción es una garantía para el administrado; una garantía que simboliza que la Administración pública no tendrá el poder indeterminado para sancionarlo por la comisión de una infracción cometida. La prescripción es un reflejo de la seguridad jurídica, en un sistema en el que no se puede perseguir infracciones tardías, según los límites de la ley. Alberto Binder señalaba que:

la prescripción nace del hecho de que el otorgamiento al Estado de un poder de tal intensidad implica siempre un peligro potencial a la dignidad de las personas; y un Estado de derecho debe procurar reducir al mínimo las posibilidades de afectar esa dignidad. (tal como se cita en Pastor, 1993, p. 46)

La prescripción para determinar la responsabilidad administrativa fija un límite temporal a la potestad sancionadora, debido a que debe contabilizarse la posibilidad de sancionar desde la comisión de la infracción o su cese —dependiendo de la naturaleza de la infracción— hasta la fecha máxima para sancionar que está reglada en la vía administrativa especial o general, según corresponda.

La LPAG regula la figura jurídica de la prescripción al establecer que el plazo límite para determinar la existencia de infracciones administrativas se establece en las leyes especiales. En caso ello no hubiera sido determinado, la facultad de la autoridad prescribe a los cuatro años (Decreto Supremo 004-2019-JUS, art. 252). Con relación al régimen sancionador de Susalud, el Decreto Legislativo 1158 —su norma especial de creación— no regula ningún plazo sobre la prescripción en una ley o norma con rango de ley. En consecuencia, el plazo de prescripción para determinar la responsabilidad administrativa a cargo de Susalud es de cuatro años, según el régimen general de la LPAG. La misma línea interpretativa ha sido adoptada por Susalud, ya que, en su Reglamento de Infracciones y Sanciones, se ha precisado que el plazo de prescripción es de cuatro años (Decreto Supremo 031-2014-SA, art. 8).

La LPAG establece que la prescripción es declarada de oficio y da por concluido el procedimiento sancionador. El administrado puede plantear la prescripción como vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos (Decreto Supremo 004-2019-JUS, art. 252). La autoridad administrativa podrá remitir el caso al secretario técnico de procedimientos administrativos disciplinarios, para que se inicien las investigaciones por la inacción de los servidores.

Al analizar la prescripción para determinar la existencia de infracciones administrativas, lo primero a examinar es la naturaleza de la infracción. La LPAG regula las siguientes: infracciones instantáneas, infracciones instantáneas de efectos permanentes, infracciones permanentes, e infracciones continuadas. Las infracciones instantáneas y las instantáneas con efectos permanentes son conductas que se cometen y consuman en un solo acto. Solo se diferencian en que, en la segunda, los efectos de la infracción persisten en el tiempo. El plazo de prescripción se contabiliza desde la fecha de comisión de la supuesta infracción administrativa. Por su parte, las infracciones permanentes son aquellas conductas reprochables que permanecen en el tiempo. La conducta es la que permanece en el tiempo, no los efectos. La contabilización de la prescripción se inicia desde el día en que la acción reproachable cesa. En cambio, las infracciones continuadas tienen su origen en el derecho penal y encuentran una respuesta a las diversas conductas infractoras. La prescripción se contabiliza desde la última comisión de la infracción.

Sobre el particular, el Acuerdo Plenario de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, realizado en la ciudad de Ica (Pleno Jurisdiccional Penal Nacional, 1998), fijó

lineamientos sobre estos delitos, los mismos que podríamos emplear para el derecho administrativo sancionador. Al respecto, el Acuerdo establecía que

Los hechos consumados en un solo acto deben reputarse como delitos instantáneos, independientemente de la permanencia en el tiempo que puedan mostrar sus efectos. Debe estimarse el hecho como delito continuado si él consiste en varias infracciones a la ley que responden a una única resolución criminal fraccionada en su ejecución ... debe estimarse el hecho como un delito permanente si, producida la consumación, esta se mantiene en el tiempo durante un periodo cuya duración está puesta bajo la esfera del dominio del agente. (Pleno Jurisdiccional Penal Nacional, 1998)

Conociendo ya desde cuándo se contabiliza la prescripción, debe precisarse que el plazo prescriptorio puede suspenderse. La LPAG únicamente establece un único supuesto para suspender el plazo de prescripción: con la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador que contenga los cargos imputados (Decreto Supremo 004-2019-JUS, art. 252). La norma es literal al regular este único supuesto de suspensión de plazos. La suspensión no es indeterminada. La misma ley establece que el cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantiene paralizado por más de veinticinco días hábiles, por causa no imputable al administrado (art. 252).

La LPAG primigeniamente recogía el término *interrupción*, y no el de *suspensión*. El primero significa que, fenecida la interrupción, el plazo vuelve a contabilizarse desde el inicio. En cambio, el segundo implica que, levantada la suspensión, el plazo transcurrido se mantiene y continúa su contabilización. Al respecto, Mendoza Antonioli (2021) señala que

siempre desde la perspectiva civilista, la interrupción del plazo genera que este regrese a cero y que vuelva a correr desde el inicio. En tanto que, con la suspensión, el plazo solo se paraliza y la cuenta vuelve a reanudarse una vez que se supera aquello que originó la paralización. Este problema se solucionó definitivamente con la modificación efectuada en el año 2008 por el Decreto Legislativo 1029 que reemplazó la palabra *interrupción* por la de *suspensión*, eliminando así toda duda respecto al tratamiento que se debe dar al plazo de prescripción cuando se inicia un procedimiento administrativo sancionador. (p. 66)

Susalud no puede prolongar sus actuaciones más allá de sus plazos legales, debido a que hacerlo significa una paralización, la misma que no debe ser imputable al administrado. Es decir, si culminado el plazo de treinta días hábiles del órgano instructor y vencido el plazo para presentar descargos, la IFIS no logra emitir su informe final de instrucción dentro del plazo, se cae en una paralización. Si esta paralización es mayor a veinticinco días hábiles, se genera la reanudación del plazo de prescripción. También, en caso el órgano resolutor, la SAREFIS, no notifique en el término de cinco días hábiles el

informe final de instrucción, el cual contiene la recomendación de sanción o absolución del órgano instructor, entonces se produce una paralización. De ser esta mayor a veinticinco días hábiles, se produce la reanudación del plazo de prescripción. Asimismo, una vez notificado el informe final de instrucción y finalizado el plazo para presentar los alegatos escritos respectivos por parte del administrado, si la SAREFIS no emite su pronunciamiento en un plazo de treinta días hábiles, se produce una paralización, la cual, en caso de ser mayor a veinticinco días hábiles, genera la reanudación del plazo de prescripción. Lo mismo sucede cuando en los alegatos escritos se solicita el uso de la palabra (audiencia), pero la SAREFIS no emite su pronunciamiento en el plazo de treinta días hábiles, hecho que genera una paralización, la que al superar los veinticinco días hábiles reanuda el plazo prescriptorio.

Una vez reanudado el plazo de prescripción, este reanudará su contabilización. De ser este el caso, la Administración pública no puede suspenderlo nuevamente, así se notifiquen nuevas actuaciones en el procedimiento sancionador, ya que la única forma de suspenderlo es la notificación del inicio del procedimiento sancionador con la imputación de cargos, no con otras actuaciones.

El Tribunal de Susalud ha adoptado esta posición en su línea interpretativa. Una interpretación diferente sería contradecir a la LPAG; además, una interpretación que se aleje de esta propiciaría una conducta maliciosa y poco ética de parte de los servidores, toda vez que implicaría que, una vez reanudado el plazo de prescripción, con cualquier actuación de mero trámite se podría suspender nuevamente el procedimiento sancionador, lo que significaría actuar fuera del marco de la ley. En caso los órganos del procedimiento sancionador, como la IFIS y la SAREFIS, procedan en sus plazos y no caigan en paralizaciones mayores a los veinticinco días hábiles, entonces la contabilización del plazo de prescripción no se reanudará, debido a que el mismo seguirá suspendido.

3.2. Caso de prescripción. Resolución 284-2023-SUSALUD-TRI-TSE

En el caso objeto de pronunciamiento de la Resolución 284-2023-SUSALUD-TRI-TSE, el usuario denunció a dos IAFAS, a la entidad prestadora de salud y a la aseguradora, debido a que, en una IPRESS, el 14 de febrero de 2018, se le negó el financiamiento de cuatro ampollas de Omeprazol de 40 mg, por lo que el propio afiliado tuvo que pagar el monto de ellas. Producto de este hecho, se denunció a ambas IAFAS por negativa de cobertura a pesar de las obligaciones contractuales asumidas.

Las denunciadas solicitaron la prescripción para determinar la responsabilidad administrativa ante la SAREFIS. Sin embargo, el órgano resolutor de primera instancia rechazó la solicitud y se pronunció sobre el fondo, sancionando individualmente a la entidad prestadora de salud y a la aseguradora con 59 UIT, lo que generó que se presente un recurso de apelación, para conocimiento y decisión del Tribunal de Susalud.

El Tribunal de Susalud resolvió declarando la prescripción de la potestad sancionadora y anulando el pronunciamiento de primera instancia administrativa, debido a que la IFIS no cumplió con emitir su informe final de instrucción a los treinta días hábiles. Al haberse extralimitado el plazo de paralización de veinticinco días hábiles, se reinició el plazo de prescripción. Esto generó que, a pesar de las actuaciones posteriores (como la notificación de la SAREFIS del informe final de instrucción, los alegatos escritos de los administrados, el informe oral y la decisión de primera instancia), todas se habrían producido cuando el plazo de prescripción se había reiniciado, superándose los cuatro años de la comisión de la infracción.

El pronunciamiento del Tribunal de Susalud es trascendental debido a que, con su aplicación, reitera que la única manera de suspender las actuaciones se produce con el inicio del procedimiento sancionador y la imputación de cargos. Así, el plazo de prescripción puede iniciar un nuevo conteo, y no suspenderse, por más que diversas actuaciones de los órganos de Susalud se realicen.

4. LA CADUCIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE SUSALUD

4.1. La caducidad administrativa en el procedimiento sancionador de Susalud

La Administración pública tiene la obligación de impulsar de oficio sus procedimientos para concluirlos en los plazos máximos de duración. Es una obligación legal instruirlos y resolverlos dentro del plazo. Sin embargo, no es extraño que, por inacción de la misma Administración, los procedimientos sancionadores se prolonguen; en ocasiones debido a la ausencia de capital humano, ante la sobrecarga laboral, y, en otras, debido a indiferencia. Sea cual sea la razón, los administrados no pueden ser los que asuman las consecuencias por la inacción de la Administración. No por nada se ha llegado a afirmar en la doctrina que los procedimientos administrativos cuentan con “una válvula de seguridad introducida, que permite darlos por terminados cuando quien los promueve pierde interés por los mismos. Esa pérdida de interés se mide por el dato objetivo de la falta de actuaciones en determinados plazos” (Caballero Sánchez, 1999, p. 169).

Los juristas Gómez Tomillo y Sanz Rubiales (2010) afirman que el solo paso del tiempo inhabilita legalmente a la autoridad administrativa para proseguir con el procedimiento administrativo sancionador iniciado, sin importar la etapa en que se encuentre; o, exigir la resolución de sanción dispuesta y aún no notificada oportunamente (p. 771). Por su parte, los profesores Manuel Rebollo Puig y Diego Vera Jurado (2021) afirman que

como todo procedimiento administrativo, el sancionador ha de sustanciarse en un determinado plazo máximo que será el fijado en la norma que en cada caso lo regule ... La superación del plazo máximo sin notificación de la resolución comporta la caducidad automática del procedimiento sancionador. (p. 241)

La caducidad administrativa se diferencia de la prescripción de determinar la responsabilidad administrativa. La diferencia está en que, en la caducidad, el análisis es el aspecto adjetivo del procedimiento sancionador, es decir, se analiza la inacción desde la notificación de la resolución de inicio del procedimiento sancionador que contenga la imputación de cargos, no pudiendo suspenderse dicho plazo. En cambio, en la prescripción, el análisis es el aspecto sustantivo, ya que el estudio recae desde la comisión o cese de la infracción, dependiendo de la naturaleza de la infracción administrativa; se puede suspender el plazo de prescripción con la notificación del procedimiento sancionador que acompaña a la imputación de cargos. Asimismo, incluso, el plazo se reanuda con la inactividad de la Administración pública.

Podría concluirse que, en un procedimiento sancionador se contabilizará la prescripción desde la fecha de la infracción, pero la caducidad, desde la notificación del inicio del procedimiento con la imputación de cargos. El hecho de que caduque el procedimiento sancionador no significará que haya prescrito, por lo que —siempre que no prescriba— se podrá iniciar un nuevo procedimiento sancionador.

Hay que tener presente que, para la LPAG, un procedimiento caducado no interrumpe la prescripción. Es decir, según esta, la notificación de la resolución de inicio del procedimiento sancionador por caducidad no suspende el plazo de prescripción. Una vez prescrita la potestad sancionadora, no podrá iniciarse un nuevo procedimiento sancionador. La LPAG regula la caducidad administrativa y señala que

El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. (Decreto Supremo 004-2019-JUS, art. 259)

Transcurrido el plazo, el procedimiento sancionador caduca automáticamente.

Sobre la caducidad administrativa, Susalud no regula nada sobre el particular en una ley o norma con rango de ley, por lo que su procedimiento sancionador sigue lo regulado en la LPAG por el Decreto Legislativo 1272, del 8 de junio del 2017, el mismo que incorpora la figura de la caducidad.

Esta omisión normativa no ha sido un limitante para que el Tribunal de Susalud emita, el 23 de noviembre del 2018, un precedente vinculante sobre la materia mediante el Acuerdo 007-2018. Dicho acuerdo fija como precedente que únicamente la caducidad se aplica a los procedimientos administrativos sancionadores iniciados de oficio (procedimientos administrativos sancionadores puros), no aplicándose a los procedimientos trilaterales sancionadores. Adicionalmente, considera que, si un procedimiento trilateral posteriormente se reconduce como procedimiento

sancionador puro, a este también se le aplica la caducidad administrativa (Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud, 2018). El Tribunal de Susalud fundamenta su posición en que la LPAG está regulada exclusivamente para los procedimientos sancionadores, y no para los procedimientos trilaterales sancionadores. Así, en Susalud se conducen mayoritariamente procedimientos trilaterales que inician por la denuncia de los usuarios de los servicios de salud, por lo que en estos casos no se aplicaría la caducidad, según la interpretación del Tribunal de Susalud.

El acuerdo del Tribunal de Susalud es controversial. Principalmente, si se tiene en consideración que todo procedimiento sancionador inicia de oficio. Además, la LPAG no regula ninguna limitación sobre la aplicación de la caducidad administrativa. Finalmente, se deja de lado las garantías de protección al administrado, generándose una discriminación entre el administrado imputado y el administrado denunciante, sin que exista una regulación que le brinde algún tratamiento diferenciado en la ley. No se respetan las garantías y condiciones mínimas de protección reguladas en la LPAG.

4.2. Caso de caducidad administrativa. Resolución 165-2023-SUSALUD/TRI-TSE

De acuerdo con la Resolución 165-2003-SUSALUD/TRI-SSE, tras una supervisión realizada por Susalud a una IPRESS, se realizaron diversos hallazgos, como que la Unidad Productora de Servicios de Salud (UPSS) de Patología Clínica no contaba con un manual de calidad, un plan de mejoramiento continuo de la calidad y, menos aún, con los indicadores respectivos. Asimismo, la UPSS no contaba con cuarto de limpieza, vestidores ni servicios higiénicos para el personal, entre otros. Así, se inició el procedimiento administrativo sancionador, pero, ya que no se resolvió dentro de los nueve meses, esto generó que el procedimiento se amplíe con antelación por tres meses adicionales motivadamente. No obstante, no se cumplió con la emisión de la resolución final de primera instancia dentro de los doce meses, lo que provocó la caducidad del procedimiento sancionador.

5. CONCLUSIONES

La prescripción para determinar responsabilidad administrativa y la caducidad son figuras jurídicas aplicables a los procedimientos sancionadores, ya que la potestad para instruir y sancionar no puede ser perpetua. Ambas figuras limitan el uso abusivo de la potestad sancionadora de los operadores y sanciona su negligencia en la gestión de estos procedimientos.

Susalud, como organismo encargado de la protección y defensa de los derechos en salud, cuenta con potestad sancionadora para reprimir toda acción u omisión de las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS. No obstante, esta también se encuentra limitada temporalmente por la prescripción y la caducidad administrativas. Susalud aplica la prescripción para

determinar la responsabilidad administrativa de cuatro años a sus procedimientos administrativos puros y procedimientos trilaterales. Los órganos instructor y resolutor, la IFIS y la SAREFIS, deben cumplir con sus funciones dentro de los plazos; y, en caso de no respetarlos, no deben caer en paralizaciones mayores a los veinticinco días hábiles, debido a que, de hacerlo, se reanuda el plazo de prescripción, previamente suspendido con la notificación de inicio del procedimiento sancionador con la imputación de cargos. Disímil proceder se presenta con la caducidad administrativa, pues Susalud la aplica únicamente a los procedimientos administrativos puros, no a los trilaterales, según el controvertido precedente vinculante adoptado en el Acuerdo 007-2018 por el Tribunal de Susalud (2018).

La prescripción se contabiliza desde la comisión o cese de la infracción, dependiendo de su naturaleza (instantáneas, instantáneas de efectos permanentes, permanentes, y continuadas). En cambio, la caducidad administrativa se cuenta a partir de la notificación del inicio del procedimiento sancionador con la imputación de cargos; por esta razón, los nueve meses se analizan desde esa fecha y se pueden prorrogar motivadamente por tres meses adicionales.

En general, Susalud cuenta con una regulación semejante a la de la LPAG en cuanto a la prescripción y la caducidad administrativas. Esto resulta positivo, debido a que refuerza la predictibilidad del sistema y el pleno respeto a las garantías del administrado. La prescripción y la caducidad son figuras esenciales en el ejercicio de la potestad sancionadora. No todo puede ser eterno, menos en un procedimiento especial como el sancionador puro y el trilateral. En términos cristianos, la eternidad solo es la de arriba, la de Dios.

REFERENCIAS

- Caballero Sánchez, R. (1999). *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. McGraw-Hill Interamericana.
- Constitución Política del Perú. Art. 7. 29 de diciembre de 1993 (modificado el 11 de diciembre del 2024) (Perú).
- Constitución Política del Perú. Art. 9. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Constitución Política del Perú. Art. 10. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Constitución Política del Perú. Art. 11. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Constitución Política del Perú. Art. 65. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Constitución Política del Perú. Art. 139. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Decreto Legislativo 1158. Por el cual se disponen medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento

- en Salud [Presidencia de la República]. 6 de diciembre del 2013. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1091458>
- Decreto Legislativo 1272. Por el cual se modifica la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, y se deroga la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo. [Presidencia de la República]. 8 de junio del 2017.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS. Por medio del cual se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General [Ministerio de Justicia y Derechos Humanos]. 25 de enero del 2019. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958>
- Decreto Supremo 026-2015-SA. Por medio del cual se aprueba el reglamento del procedimiento de transferencia de funciones de Indecopi a la Superintendencia Nacional de Salud [Ministerio de Salud]. 12 de agosto del 2015. Diario Oficial El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1039871/026-2015-SA.pdf?v=1595962454>
- Decreto Supremo 031-2014-SA. Por medio del cual se aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Salud [Ministerio de Salud]. 6 de noviembre del 2014. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1114648>
- Esteve Pardo, J. (2019). *Lecciones de derecho administrativo* (10.ª ed.). Marcial Pons.
- Gómez Tomillo, M., & Sanz Rubiales, Í. (2010). *Derecho administrativo sancionador. Parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo* (2.ª ed.). Thomson Reuters; Aranzadi.
- Gordillo, A., Flax, G., Loianno, A., Gordo, G. A., López Alfonsín, M., Ferreira, M., Tambussi, C. E., & Rondanini, A. (2007). *Derechos humanos* (6.ª ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). Informe Jurídico 016-2020-JUS/DGDNCR [Acerca de la sistematización de normas y jurisprudencia publicadas en el Diario Oficial El Peruano].
- Mendoza Antonioli, D. (2021). La prescripción de la facultad para determinar infracciones administrativas. *Advocatus*, 41, 63-70. <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5651>
- Nieto, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador* (5.ª ed.). Tecnos.
- Pastor, D. R. (1993). *Prescripción de la persecución y Código Procesal Penal*. Editores del Puerto.
- Pleno Jurisdiccional Penal Nacional. (1998). Acuerdo Plenario de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia [Por el cual se acuerda proponer, a los poderes públicos, una modificación legislativa a fin de instaurar el juicio oral en todos los delitos].

lca. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/fe72148043eb780b936ad34684c6236a/II_PLENO_JURISDICCIONAL_PENAL_1998.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fe72148043eb780b936ad34684c6236a

Rebollo Puig, M., & Vera Jurado, D. J. (2021). *Derecho administrativo. Tomo II. Régimen jurídico básico y control de la administración* (4.ª ed.). Tecnos.

Resolución 165-2023-SUSALUD/TRI-SSE [Superintendencia Nacional de Salud]. Por la cual se declara la nulidad de la Resolución Final en el procedimiento trilateral sancionador por ser contraria a ley. 19 de mayo del 2023. <http://app20.susalud.gob.pe:8080/wb-tribunal/getFicha.htm?urlArch=/d/d/workspace/SpacesStore/ca084a9f-dc62-486f-ac02-d27852a6bbf9/202311280243285.pdf>

Resolución 284-2023-SUSALUD/TRI-TSE [Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud]. Por el cual el tribunal se pronuncia sobre la prescripción de una denuncia a institución administradora de fondos de aseguramiento en salud.

Resolución de Superintendencia 014-2021-SUSALUD/S [Superintendencia Nacional de Salud]. Por la cual se aprueban lineamientos para la tramitación de las denuncias presentadas en el marco de lo establecido en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 002-2019-SA. 16 de marzo del 2021. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1938834-1>

Tribunal Constitucional. (2005). Sentencia 1805-2005-HC/TC. Sala Segunda. Lima, 29 de abril del 2005. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01805-2005-HC.html>

Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud. (2018). Acuerdo 007-2018 [Por el cual se acuerda establecer un precedente administrativo de observancia obligatoria sobre la aplicación de la caducidad en el procedimiento trilateral sancionador]. Lima, 23 de noviembre del 2018. <https://portal.susalud.gob.pe/blog/precedentes-administrativos/>