

## PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXX / N° 1146

1

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

**EN SESIÓN DE SALA PLENA N° 018-2020 DE FECHA 02 DE DICIEMBRE DE 2020, LOS VOCALES DEL TRIBUNAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-SUSALUD, POR UNANIMIDAD, HAN ADOPTADO EL SIGUIENTE ACUERDO:**

**Precedente administrativo sobre la Competencia del Tribunal en el caso de Nulidades de Oficio sin mediar Recurso Administrativo.**

El señor Presidente del Tribunal, informó que en la Sesión de Sala Plena de fecha 12 de noviembre de 2020 se acordó diferir el debate y aprobación del presente tema para una próxima sesión, con la finalidad de brindar a los señores vocales la posibilidad de efectuar una revisión y análisis detallado del proyecto del texto que sustenta la propuesta del acuerdo sobre la Competencia del Tribunal en el caso de Nulidades de Oficio sin mediar Recurso Administrativo, presentado por la Secretaría Técnica del Tribunal; por lo que se procedió a someter al debate y aprobación de los miembros de la Sala Plena la citada propuesta.

#### Antecedentes

1. El 1° de setiembre del año en curso se recibió el Informe N° 00572-2020/OGAJ del Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica-OGAJ, Abog. Gustavo Alexander López Quispe; documento que fuera remitido por el Superintendente Nacional de Salud, a través del Memorandum N° 00078-2020-SUSALUD/SUP.

2. El mencionado Informe N° 00572-2020/OGAJ señaló lo siguiente: "De las funciones (...) contenidas en el ROF, no existe ninguna que habilite a esta OGAJ a emitir opiniones sobre asuntos procedimentales o de fondo en los Procedimientos Administrativos Sancionadores, pues para ello, se cuenta con un órgano resolutorio superior, en el presente caso el Tribunal de Susalud, encargado de la revisión de los pronunciamientos de los órganos de primera instancia de los PAS, así como la declaración de nulidad de los mismos, en caso corresponda, (...)".

Además, se estableció que: "El Tribunal, tiene entre sus competencias, las de conocer y resolver, en segunda instancia, los recursos impugnativos que se interpongan contra las resoluciones de primera instancia que impongan medidas de carácter provisional, sanciones, o medidas de carácter correctivo a IAFAS e IPRESS, así como la de declarar la nulidad de los actos administrativos en su ámbito de competencia, cuando corresponda".

3. Este Informe de la OGAJ además afirma que el Tribunal es la máxima instancia en materia de procedimientos administrativos sancionadores y posee la competencia exclusiva y excluyente de evaluar los pronunciamientos de los órganos de primera instancia, lo cual incluye la posibilidad de declarar la nulidad de dichas decisiones. Criterio que –según se tiene conocimiento– prima en la primera instancia, en virtud de la interpretación efectuada del numeral 3 del artículo 27° del Decreto Legislativo N° 1158 modificado por el Decreto Legislativo N° 1289.

4. El Decreto Legislativo N° 1158 que dispone Medidas destinadas al Fortalecimiento y Cambio de Denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en

Salud, que fuera modificado por el Decreto Legislativo N° 1289, prevé en su artículo 27° el Ámbito de Competencia de las Salas del Tribunal, estableciendo lo siguiente:

"Las Salas del Tribunal son competentes para:

1. Conocer y resolver en segunda instancia los recursos impugnativos 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.

2. Conocer y resolver en segunda instancia los recursos impugnativos que se interpongan contra las resoluciones de primera instancia que establezcan certificación o registros a IAFAS u otras personas naturales o jurídicas relacionadas a las IAFAS, diferentes de las IPRESS. Así como conocer y resolver en segunda instancia los recursos impugnativos que se interpongan contra las resoluciones de primera instancia que establezcan registros a IPRESS u otras personas naturales o jurídicas relacionadas a las IPRESS, diferentes de las IAFAS.

3. Declarar la nulidad de los actos administrativos cuando corresponda.

(...)"<sup>1</sup>.

5. Que al advertirse que existe una interpretación inadecuada de las normas legales antes citadas, que

<sup>1</sup> Decreto Legislativo N° 1289, que dicta Disposiciones destinadas a Optimizar el Funcionamiento y los Servicios de la Superintendencia Nacional de Salud:

(...).

Artículo 2.- Modificación de los artículos 8, 16 literal a), 18, 19, 20 y 27 del Decreto Legislativo N° 1158, Decreto Legislativo que dispone medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud

Modifíquense los artículos 8, 16 literal a), 18, 19, 20 y 27 del Decreto Legislativo N° 1158, Decreto Legislativo que dispone medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud; los cuales quedarán redactados conforme al texto siguiente:

(...).

Artículo 27.- Ámbito de Competencia de las Salas del Tribunal

Las Salas del Tribunal son competentes para:

1. Conocer y resolver en segunda instancia los recursos impugnativos 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.

2.- Conocer y resolver en segunda instancia los recursos impugnativos que se interpongan contra las resoluciones de primera instancia que



conciben erróneamente la competencia del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD para declarar la nulidad de los actos administrativos emitidos por la primera instancia, los miembros de este órgano colegiado en su Sesión de Sala Plena de fecha 12 de octubre de 2020 aprobaron emitir un acuerdo con carácter de precedente administrativo, que interprete de modo expreso el sentido y alcance del numeral 3 del artículo 27° del Decreto Legislativo N° 1158, modificado por el Decreto Legislativo N° 1289.

### Análisis

1. La Superintendencia Nacional de Salud, es un organismo técnico especializado, cuya finalidad estriba en 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 la financie; y para el cumplimiento de sus funciones en su estructura orgánica cuenta, entre otros, con el Tribunal, conforme a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1158.

2. Por su parte el Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud es un órgano resolutorio, que cuenta con autonomía técnica y funcional, y es competente para conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los procedimientos y materias sometidas a su consideración. Las competencias de sus tres (03) Salas han sido expresamente señaladas por el artículo 27° del Decreto Legislativo N° 1158 modificado por el Decreto Legislativo N° 1289.

3. Entre las competencias que establece el artículo 27°, mencionado en el párrafo precedente, se encuentra el declarar la nulidad de los actos administrativos cuando corresponda. Al respecto, naturalmente, la interrogante que surge es ¿cuándo será de aplicación este supuesto?

4. La nulidad de un acto administrativo será declarada cuando este adolezca de vicios que motivan su invalidez al haber sido emitido incumpliendo las normas legales que lo regulan o no contiene debidamente sus elementos esenciales, conforme lo estipula el artículo 10° del Texto Único Ordenado –TUO– de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; y, en cuyo caso se activará la autotutela de revisión inherente a la Administración y la búsqueda del administrado para obtener su invalidez.

5. El TUO de la Ley N° 27444, en su artículo 11°, numerales 11.1 y 11.2, establece las instancias competentes para declarar la nulidad de un acto administrativo<sup>2</sup>; siendo dos los supuestos. Por un lado, tenemos que la nulidad será planteada a través de los recursos impugnatorios, y será conocida y declarada por la autoridad competente para resolver el recurso. Por otro lado, se establece la nulidad de oficio, que es conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto, salvo que la autoridad que emitió el acto inválido no esté sometida a subordinación jerárquica, en cuyo caso la nulidad es declarada por resolución de la misma autoridad.

6. En tal sentido, la nulidad del acto administrativo se producirá dentro de un procedimiento recursal cuando haya sido solicitada mediante un recurso administrativo, como el de apelación o reconsideración. Pero también la LPAG, en su artículo 213°, considera la nulidad de oficio<sup>3</sup>, la misma que es una actividad de control de última ratio de la autoridad administrativa que debe cumplir ciertos requisitos: 1. Debe ser declarada cuando agrave el interés público o lesione derechos fundamentales; y, 2. Será declarada sólo por el funcionario jerárquico superior. Sin embargo, ¿a quién debe identificarse como el funcionario superior de quien dictó el acto?, la acotada norma no hace la precisión.

7. “Como regla general, se estipula que la nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Ello impide que la autoridad administrativa que emitió el acto determine la nulidad del mismo basada en criterios discrecionales, afectando el interés de los particulares que puedan haberse beneficiado de la emisión del acto. (...)”<sup>4</sup>, salvo que el acto administrativo haya sido expedido por autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica.

8. Al respecto, resulta pertinente mencionar al Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, y que en su Anexo 1, Glosario de términos, define a la ‘Jerarquía’ como “la línea continua de autoridad que se extiende desde la cima de la organización hasta el eslabón más bajo; también conocida como cadena de mando”. Además, precisa que el ‘Nivel Organizacional’, “es la categoría dentro de la estructura orgánica de la Entidad que refleja la dependencia entre los órganos y demás niveles organizacionales, de acuerdo con sus funciones y atribuciones”. Es decir, que una subordinación jerárquica estará basada en la jerarquía y el nivel organizacional en cada Entidad, sustentada en la línea y el grado, lo cual demostrará la dependencia de los cargos dentro de la estructura orgánica.

9. Además, cabe precisar que “la potestad anulatoria de oficio recae no en el mismo funcionario que emitió el acto, sino en el superior jerárquico inmediato, como un mecanismo de control de la actuación de los subalternos. Deriva del principio de jerarquía administrativa la facultad de la autoridad superior para proceder a controlar la acción del subordinado y de eliminar por ilegal el acto emanado por el superior jerárquicamente subordinado. (...)”<sup>5</sup>.

10. De la revisión del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Superintendencia Nacional de

establezcan certificación o registros a IAFAS u otras personas naturales o jurídicas relacionadas a las IAFAS, diferentes de las IPRESS. Así como conocer y resolver en segunda instancia los recursos impugnatorios que se interpongan contra las resoluciones de primera instancia que establezcan registros a IPRESS u otras personas naturales o jurídicas relacionadas a las IPRESS, diferentes de las IAFAS.

3. Declarar la nulidad de los actos administrativos cuando corresponda.

4. Emitir aclaración, ampliación y enmienda ya sea de oficio o a pedido de parte de las resoluciones que emita el Tribunal.

5. Disponer medidas preventivas, a solicitud de parte, cuando estime que el trámite o duración del procedimiento puede afectar en forma desproporcional al administrado, dicha decisión debe fundamentarse en la existencia de verosimilitud del derecho y peligro en la demora.

6. Tramitar y resolver quejas por defectos de tramitación interpuestas contra los órganos de primera instancia, en los procedimientos en los que el Tribunal es instancia de apelación.

7. Las demás funciones de las Salas serán determinadas en el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia.”

(...).

2. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernen por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.

11.2 La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad. La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.

11.3 La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

3. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 213.- Nulidad de Oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario.

(...).

4. GUZMÁN NAPURÍ Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. Tercera Edición. Mayo 2018. Pacífico Editores S.A.C. Pág. 658-659.

5. MORÓN URBINA Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II. 12° Edición. Octubre 2017. Gaceta Jurídica. Pág. 159.



Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2014-SA, se verifica que el Tribunal es un órgano resolutorio de SUSALUD y que, como ya se ha mencionado, según el artículo 27° del Decreto Legislativo N° 1158, modificado por el Decreto Legislativo N° 1289, tiene competencia para conocer y resolver en segunda instancia los recursos impugnativos que se interpongan contra las resoluciones de primera instancia. Esto guarda concordancia con lo establecido por el Reglamento Interno del Tribunal de SUSALUD, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 172-2015-SUSALUD/S, que en su artículo 6° le otorga a este órgano resolutorio la función de resolver los recursos de apelación, también llamados por la doctrina recurso jerárquico o de alzada.

11. El recurso de apelación implica una jerarquía, pero esta es de carácter funcional, es decir que la competencia que se concede es precisamente funcional, porque sólo se genera en virtud de la interposición del citado recurso, no habiendo otra forma.

12. Se define a la autoridad funcional: [como la] "facultad de mando que ejercen varios funcionarios en un mismo grupo de trabajo, cada uno para funciones distintas. Es una autoridad restringida y una actividad determinada y existe en forma paralela a la autoridad lineal"<sup>6</sup>.

13. En tal sentido, el Tribunal de SUSALUD puede declarar la nulidad de los actos administrativos de primera instancia porque desde el punto de vista funcional se le ha concedido el nivel jerárquico de segunda instancia; es decir, es una autoridad superior jerárquica funcional pero no constituye el superior jerárquico estructural u orgánico de las dependencias de la primera instancia de la Superintendencia Nacional de Salud, en materia de procedimiento sancionador, medidas de seguridad o certificación o registros a IAFAS, IPRESS o UGIPRESS. Así, el señor Vocal Mag. Christian Guzmán Napurí, expresa que el Tribunal es el superior procedimental de la primera instancia más no es su superior jerárquico; es decir, es un órgano resolutorio de segunda instancia que difiere de un órgano superior jerárquico.

14. Por ende, queda claro que el Tribunal de SUSALUD es una autoridad superior jerárquica funcional competente para declarar la nulidad de un acto administrativo conforme a las normas de la Ley N° 27444, más no es autoridad superior jerárquica estructural u orgánica. De ello se desprende que cuando no existe un procedimiento de recurso de apelación, la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización – SAREFIS, la Intendencia de Regulación y Sanción – IFIS y los demás órganos de primera instancia no están sometidos a subordinación jerárquica respecto del Tribunal, en virtud a que este órgano colegiado constituye autoridad de segunda y última instancia facultado para declarar la nulidad de un acto administrativo sólo cuando debe resolver un recurso de apelación que genera un procedimiento recursivo, no pudiendo exceder sus facultades del ámbito del recurso; por ende, no podría declarar la nulidad si toma conocimiento de la presunta invalidez relevante fuera del procedimiento recursivo de segunda instancia.

15. En tal sentido, en la Superintendencia Nacional de Salud–SUSALUD, la declaración de nulidad de oficio sin que medie recurso impugnativo no corresponde al Tribunal sino al superior jerárquico estructural u orgánico de quien expidió el acto administrativo; y, conforme fluye del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de SUSALUD, el superior jerárquico de la Superintendencia Adjunta de Regulación y Fiscalización–SAREFIS es el Superintendente Nacional de Salud, de la Intendencia de Fiscalización y Sanción – IFIS es la SAREFIS, de la Intendencia de Normas y Autorizaciones–INA es la SAREFIS; en el caso de la Intendencia de Supervisión de IPRESS–ISIPRESS es la Superintendencia de Supervisión – SASUPERVISION y de la Intendencia de Protección de Derechos en Salud – IPROT es la Superintendencia Adjunta de Promoción y Protección de Derechos en Salud–SADERECHOS.

#### ACUERDO N° 010-2020:

Visto y considerando la Propuesta presentada sobre el asunto materia del presente acuerdo, luego de un amplio debate, los vocales del Tribunal reunidos en Sala Plena, por unanimidad, acordaron establecer el siguiente criterio

de interpretación que constituye precedente administrativo de observancia obligatoria:

1. El Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud–SUSALUD puede declarar la nulidad de los actos administrativos de primera instancia porque funcional y procedimentalmente es segunda instancia, pero no constituye el superior jerárquico estructural de los órganos de primera instancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

2. El numeral 3 del artículo 27° del Decreto Legislativo N° 1158 modificado por el Decreto Legislativo N° 1289, que establece que las Salas del Tribunal son competentes para declarar la nulidad de los actos administrativos cuando corresponda, debe ser interpretado de forma concordada y dentro del marco legal previsto por los numerales 1 y 2 del acotado artículo 27° que establecen la competencia para conocer y resolver en segunda instancia los recursos impugnativos que se interpongan contra las resoluciones de primera instancia en los supuestos señalados por dichos numerales.

3. Las Salas del Tribunal de SUSALUD son competentes para declarar la nulidad de los actos administrativos, ya sea a petición de parte o de oficio, cuando en el marco de un procedimiento recursivo generado por un recurso de apelación sometido a su competencia, advierta que el acto administrativo impugnado adolece de algún vicio de nulidad por las causales establecidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

4. El presente acuerdo constituye Precedente Administrativo de Observancia Obligatoria, por lo que se dispone su publicación en el Diario Oficial El Peruano y en el Portal web de la Superintendencia Nacional de Salud, [www.susalud.gob.pe](http://www.susalud.gob.pe).

5. Encargar a la Secretaria Técnica del Tribunal comunicar el presente acuerdo al Superintendente Nacional de Salud.

Firmado:

Enrique Antonio Varsi Rospigliosi  
Presidente del Tribunal

José Hugo Rodríguez Brignardello  
Vocal

Marlene Leonor Rodríguez Sifuentes  
Vocal

José Antonio Aróstegui Girano  
Vocal

Juan Carlos Bustamante Zavala  
Vocal

Christian Guzmán Napurí  
Vocal

Leysser Luggi León Hilario  
Vocal

Carlos Manuel Quimper Herrera  
Vocal

Luis Alberto Santa María Juárez  
Vocal

Cecilia Del Pilar Cornejo Caballero  
Secretaria Técnica Del Tribunal De SUSALUD

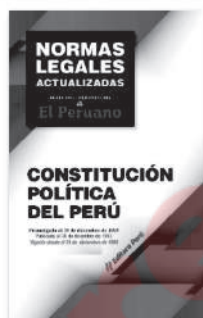
<sup>6</sup> Fuente: Glosario de Términos en la Seguridad Social de América. México: Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. Secretaría General. (1984). Biblioteca digital de seguridad social. BIDISS – CIESS. <http://biblioteca.ciees.org/glosario/termino/autoridad-funcional>.



Normas Legales  
**Actualizadas**

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

# MANTENTE INFORMADO CON LO ÚLTIMO EN NORMAS LEGALES



DESCARGAR PDF



DESCARGAR PDF



DESCARGAR PDF



DESCARGAR PDF



DESCARGAR PDF



DESCARGAR PDF

INGRESA A NUESTRO PORTAL

<https://diariooficial.elperuano.pe/normas/normasactualizadas>Utilice estas normas con la  
certeza de que están vigentes.Preguntas y comentarios:  
[normasactualizadas@editoraperu.com.pe](mailto:normasactualizadas@editoraperu.com.pe)